



**Faculdade de Ciências Sociais e Jurídicas**  
**Curso de Direito**  
**Núcleo de Pesquisa e Monografia**

**ANAXIMANDRO DOUEMENT ALMEIDA**

**A PROPRIEDADE E A PRODUTIVIDADE: A  
REGULAMENTAÇÃO DO ART. 185 DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**BRASÍLIA**

**2011**

ANAXIMANDRO DOUEMENT ALMEIDA

A PROPRIEDADE E A PRODUTIVIDADE: A  
REGULAMENTAÇÃO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada como pré-requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário.

Orientador: Rodrigo Fernandes M. Ferreira.

BRASÍLIA

2011

**ANAXIMANDRO DOUEMENT ALMEIDA**

**A PROPRIEDADE E A PRODUTIVIDADE:  
A REGULAMENTAÇÃO DO ART. 185  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada como pré-requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito do  
Centro Universitário de Brasília.  
Orientador: Prof. Rodrigo Fernandes M. Ferreira.

Brasília, 3 de novembro de 2011.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Rodrigo Fernandes M. Ferreira  
Orientador

---

Prof. Francisco Thompson  
Examinador

---

Prof. Álvaro Luís de Araújo Ciarlini  
Examinador

*À minha família, especialmente, aos meus queridos  
filhos Izadora e Yuri, pela compreensão, convivência,  
amor e carinho vivenciados no dia-a-dia.*

## AGRADECIMENTO

*Agradeço ao professor Rodrigo Fernandes pelo incentivo, sugestões e orientações acadêmicas, que contribuíram de modo substancial para a conclusão desta monografia.*

*Manifesto agradecimentos especiais ao acadêmico de direito, Leonardo Almeida Lage, e aos advogados Luís Carlos Silva de Moraes e Rudy Maia Ferraz, pelos debates e ideias que, cada um a seu modo, colaboraram com alguns dos caminhos deste trabalho.*

*Aos demais professores e colegas de Faculdade que de alguma forma contribuíram para a consecução desta monografia.*

## **RESUMO**

Trata-se de apreciação da relação entre a produtividade e a função social da propriedade e da regulamentação do art. 185, em especial, e do art. 186, ambos do Capítulo III da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária da Constituição Federal de 1988. A partir de conceitos, critérios e fundamentos aduzidos pela doutrina e jurisprudência, foram examinados os seguintes temas: a) as hipóteses de (in) expropriação de propriedades rurais para fins da reforma agrária; b) da eficácia e aplicabilidade do parágrafo único do art. 185 da Constituição – da garantia de tratamento especial à propriedade produtiva; c) do direito público subjetivo, da produtividade e do cumprimento da função social plena; d) dos indícios de inconstitucionalidade da Lei nº 8.629/1993 (Lei Agrária); e) da exigência de exploração econômica e racional no conceito de propriedade produtiva da Lei nº 8.629/1993: os índices de produtividade e a capacidade de refletir o uso racional e adequado do imóvel rural, à luz dos preceitos Constitucionais; e f) da possibilidade de interpretação da norma constitucional do art. 185, parágrafo único, como uma diretriz para o cumprimento pleno da função social. Com base na hermenêutica constitucional, conclui, em síntese, que: o parágrafo único do art. 185 da Constituição, ainda não regulamentado, se constitui como norma que conduz a propriedade produtiva, insuscetível à desapropriação agrária, ao cumprimento da função social plena e é capaz de dar a máxima efetividade à diretriz constitucional; o tratamento especial à propriedade produtiva pode ser interpretado como oportunidade de regularização ambiental e trabalhista, presente em conjunto de normas infraconstitucionais, sendo, então, um instituto concretizador da função social plena; a regulamentação dos art. 185 e art. 186, I e II, ambos da Constituição deve ser contemplada pelo legislador, considerando-se divergências conceituais e a existência de critérios inadequados de avaliação do uso racional e adequado do imóvel rural.

**Palavras-chave:** Propriedade. Produtividade. Função social. Tratamento Especial. Desapropriação. Imunidade. Regulamentação. Regularização. Constitucionalidade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 INTROITO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>10</b>
<b>2 A PRODUTIVIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>22</b>
<b>3 DA EFICÁCIA E APLICABILIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....</b>	<b>32</b>
3.1 Da garantia de tratamento especial à propriedade produtiva .....	32
3.2 O parágrafo único do art. 185 e a função ambiental: alguns aspectos da primazia da realidade.....	38
3.3 O parágrafo único do art. 185 da Constituição e a função trabalhista: alguns aspectos da primazia da realidade.....	53
<b>4 DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO, A PRODUTIVIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>65</b>
<b>5 A LEI 8.629/1993 (LEI AGRÁRIA) É INCONSTITUCIONAL?.....</b>	<b>69</b>
<b>6 DA EXIGÊNCIA DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E RACIONAL NO CONCEITO DE PROPRIEDADE PRODUTIVA DA LEI 8.629/93 .....</b>	<b>76</b>
<b>7 DA POSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL DO ART. 185, PARÁGRAFO ÚNICO: UMA DIRETRIZ PARA O CUMPRIMENTO PLENO DA FUNÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>81</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a intervenção estatal na propriedade privada tem sido cada vez mais pronunciada, na medida em que políticas públicas, tais como a da reforma agrária, são executadas com maior intensidade. Nesse contexto, a questão das desapropriações por interesse social para fins da reforma agrária se reveste de extrema importância para a administração pública e seus administrados, tanto para os proprietários rurais, de forma mais direta, como para os trabalhadores rurais sem terra. Dessa forma, ser ou não passível de desapropriação-sanção é imprescindível tanto para o setor público, quanto para o setor privado.

Ademais, as hipóteses de desapropriação-sanção estão sendo debatidas intensamente, principalmente em seus aspectos socioambientais. Ver-se que as discussões relativas aos direitos difusos, especialmente sobre o meio ambiente, e os coletivos, tais como as relações trabalhistas, que estão não só mais evidentes como sendo inovados.

A motivação para a apreciação deste trabalho está no tema das hipóteses de (in) suscetibilidade de desapropriação por interesse social para fins de desapropriação, a partir das questões relativas ao direito de propriedade e sua funcionalidade, e da vontade de verificar os diferentes pensamentos e correntes sobre o assunto.

Decorridas mais de duas décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, verifica-se que ainda existem divergências doutrinárias sobre o tema em tela e pouca jurisprudência específica. Por outro lado, a intervenção do Estado na propriedade tem se tornado mais frequente, exigindo requisitos da função socioambiental. Observam-se incursões mais refinadas do Estado na propriedade privada, exigindo cada vez mais o exercício da plenitude da função social. A atual configuração de nosso ordenamento jurídico relativos à matéria requer pelo menos um repensar sobre a questão suscitada.

O estudo é relevante porque transpassa por vários ramos do direito, a saber: constitucional; civil; agrário; e administrativo. A pesquisa também é importante, uma vez que é pertinente a execução de uma política pública de previsão constitucional: da reforma agrária. O assunto, com foco na regularização do art. 185, inciso II e parágrafo único, da Constituição de 1988, também tem sido pouco explorado no âmbito acadêmico, apesar de seu valor para a sociedade.



Este trabalho investiga, assim, aspectos polêmicos da relação do direito de propriedade, da produtividade, e da função social plena, apreciando, especialmente, a relação entre os dispositivos do Capítulo III da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária da Constituição Federal.

A pesquisa analisa as hipóteses de (in) expropriação de propriedades rurais para fins da reforma agrária, especialmente, a partir da produtividade e da função social plena do imóvel rural. Aborda, principalmente, a emblemática questão da imunidade expropriatória, a partir de conceitos, critérios e fundamentos aduzidos pela doutrina e jurisprudência. Examinam-se, também, aspectos importantes da regulamentação do art. 185 e 186. Por outro lado, o presente estudo não pretende apreciar todos os aspectos que envolvem a desapropriação-sanção, tais como os relativos às indenizações, procedimentos e processos desapropriatórios.

O estudo teve, ainda, como objetivos específicos: revelar encontros e desencontros entre os institutos da produtividade e a função social, ou ainda, entre os direitos sociais e os direitos individuais; abordar a evolução dos critérios de desapropriação-sanção; dirimir conceitos e fundamentos agrários, em especial, quanto a “produtividade” e “aproveitamento racional e adequado”; e examinar os vícios de inconstitucionalidade da Lei Agrária (Lei nº 8.629/1993).

Nesse sentido, o presente trabalho aprecia os seguintes problemas e hipóteses, entre outros:

1. A condição de propriedade produtiva, prevista na Constituição Federal, art. 185, II, por si só, é suficiente para imunizar o imóvel rural da desapropriação-sanção, mesmo descumprindo qualquer um dos requisitos da função social da propriedade? A propriedade produtiva, mesmo diante da constatação de infrações ambientais e trabalhistas, não está sujeita a expropriação-sanção?
2. Qual a eficácia e aplicabilidade do parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal? Há necessidade de regulamentação do parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal? A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 regulamentou tal dispositivo? Qual é a força

normativa do referido parágrafo para que a propriedade produtiva tenha tratamento especial e normas para o cumprimento da função social plena? Diante da realidade cambiante, como ponderar o parágrafo único do art. 185, a função ambiental e a função trabalhista?

3. Os titulares de propriedades rurais são detentores de direito público subjetivo para que cumpram a função social plena? Qual a relação entre o imperativo constitucional do art. 187 e a função social?
4. A Lei 8.629/1993, a chamada de Lei Agrária, é inconstitucional? A Lei 8.629/1993 igualou, respectivamente, em seus artigos 6º e 9º, os conceitos de “propriedade produtiva” e o requisito “aproveitamento racional e adequado” da função social da propriedade rural? Qual o impacto dessa mistura de conceitos para aferição da produtividade e desapropriação para fins da reforma agrária? Qual o conceito de racional e adequado? Há necessidade de regulamentação dos artigos 185 e 186, I, da Constituição Federal?
5. Como tratar a exigência de exploração econômica e racional no conceito de propriedade produtiva da Lei 8.629/1993? Qual a sua amplitude? É compatível com a constituição de 1988? Os atuais índices de produtividade (Grau de Utilização da Terra e Grau de Eficiência da Exploração) perderam a capacidade de refletir o uso racional e adequado do imóvel rural, à luz dos preceitos Constitucionais? O que é a produtividade total dos fatores de produção?
6. Teríamos uma espécie de graduação do cumprimento da função social? É possível visualizar a constituição de um novo instituto jurídico que seria uma espécie de graduação do cumprimento da função social?

Espera-se que as idéias dispostas neste trabalho possam ser motivadoras para a realização de outros estudos.

## 1 INTROITO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O instituto da propriedade moderna pode ser entendido como resultado de transformações da própria sociedade ao longo da história, especialmente pelos resultados decorrentes dos pensamentos filosóficos iluministas e das revoluções do final do século XVIII e XIX.

Nesse contexto, é imprescindível destacar, inicialmente, dois fatos históricos: a Revolução Americana; e a Revolução Francesa.

O entendimento de que cada homem, como indivíduo, possui direitos inalienáveis, ou direitos naturais que nasceram antes que qualquer sociedade política se mostrou mais evidente a partir da Declaração de Virgínia de 1776 e da Declaração Francesa de 1789. (Andréa Cristina Rodrigues Studer e Álvaro Borges de Oliveira, 2006, p. 2).

Nelson Nery Junior (2009, p. 79), ao lecionar sobre a origem do princípio do *due process of law*, evidencia a propriedade, juntamente com a vida e liberdade, como valores protegidos:

Mas foi a ‘Declaração dos Direitos’ de Maryland, de 3.11. 1776, que fez, pela primeira vez referência ao trinômio, hoje insculpido na Constituição Federal norte-americana, **vida-liberdade-propriedade**, dizendo, em seu inciso XXI, “*than no freeman ought to be taken, or imprisoned, or dis seized of his freehold, liberties, or privileges, or outlawed, or exiled, or in any manner destroyed, or deprived of his life, liberty, or property, but by the judgement of his peers, or by the Law of the land*”. Depois dela veio a “Declaração dos Direitos” da Carolina do Norte, em 14.2.1776, fazendo também referência à vida-liberdade-propriedade como valores fundamentais protegidos pela lei da terra: “*That no freeman ought to be taken, imprisoned, or dis seized of his freehold, linerties, or privileges, or outlawed, or exiled, or in any manner destroyed, or deprived of his life, liberty, or property, but by the Law of the land.* [grifo nosso].

Todavia, para compreender o processo de transformação da propriedade romana para propriedade-função, é imprescindível abordar os efeitos da Revolução Francesa em 1798.

De acordo com Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 145), o conceito moderno de propriedade tem sua gênese na Revolução Francesa:

Tem lugar-comum na maioria dos autores que a propriedade, como modernamente se concebe, tem origem na Revolução Francesa que inspirou o Código de Napoleão, donde teria resultado um conceito abstrato e unitário para o direito de propriedade, consagrador de uma visão individualista e

potestativa, já tendo abordada a questão de que a propriedade moderna não tem como modelo a propriedade romana.

Lembra que, antes da revolução francesa, a nobreza e o clero concentravam os bens de produção, após a revolução, a propriedade feudal tão combatida foi substituída pela propriedade burguesa.

Sob os impactos políticos e econômicos da revolução francesa, Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 146/147), citando Fachin (1998), comenta:

Esta situação de substituição de uma classe por outra foi o que de fato resultou da Revolução Francesa, talvez não tão perceptível nos primeiros tempos, até que se cristalizasse efetivamente e que se espraiasse por todo canto a consciência da propriedade individual e absoluta. Fachin salienta que **a Revolução procurou dar um caráter “democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos”, mas isto estava diretamente condicionado aos “seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca de poder: a burguesia.”**

De fato, por corresponder à queda de um sistema dominial concentrado nas mãos de poucos, e por essa razão, serem os detentores da riqueza e também do poder político e social, **a Revolução Francesa fez inserir nas Declarações dos Direitos do Homem de 1789**, que “La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut être privé, si ce n’est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l’exige évidemment et sous la condition d’une juste et préalable indemnité”.

Esse movimento, proclamando a superioridade dos direitos individuais em face do próprio Estado, inspirou a doutrina e as codificações que se lhe seguiram, em especial o Código Civil Francês, que no artigo 544 fixou: “*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses, de la manière la plus absolue, pourvu qu’on n’en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*”. (Marcos Alcino de Azevedo Torres, 2010, p. 148)

Manoel Jorge e Silva Neto (2006, p.48) ressalta o chamado corolário da não-intervenção do Estado no âmbito do indivíduo:

É sintomático observar, até mesmo em sede de legislação infraconstitucional, a intenção quanto ao preservar do ideal líbero-individualista burguês, como ocorrera com o Código de Napoleão do século XIX, a garantir de forma absoluta o direito de propriedade como **corolário lógico do princípio da não-intervenção do Estado nos assuntos de ordem individual**.

Era opinião corrente que a função do Estado era proteger a liberdade dos cidadãos e seu patrimônio, o que correspondia ao direito e à possibilidade de o cidadão

incrementar, com sua habilidade, o seu patrimônio. (Marcos Alcino de Azevedo Torres 2010, p. 151)

Todavia, com o passar do tempo, verificou-se que a propriedade burguesa não respondia aos anseios da sociedade, conforme alerta Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 162 e 163).<sup>1</sup> Nesse sentido, o autor sublinha o surgimento do livro de Proudhon: *Qu'est-ce que la Propriété?* de 1840 e o lançamento, por cerca de seis anos depois, da obra “Ideologia Alemã”, de Marx e Engels, onde expressamente “*la protesta contra la ilusión de que la propiedad privada se fundamenta en la simple voluntad privada de disponer arbitrariamente de la cosa*”. E prossegue:

O momento histórico em que aparecem os trabalhos desses autores era tanto mais revolucionário do que o tempo de 1789, tendo sido o ano de 1830 o ponto crítico entre 1789/1848, em razão da forte industrialização e da urbanização do continente europeu e dos Estados Unidos, da história das migrações humanas, tanto sociais quanto geográficas e ainda da história das artes e da ideologia. (p.165)

Segundo Manoel Jorge e Silva Neto (2006, p. 49), no que tange à inserção dos direitos sociais e a propriedade, as substanciais e radicais metamorfoses somente viriam no século XX, mais precisamente no primeiro quartel, com a eclosão da I Guerra Mundial (1914), da Revolução Mexicana (1910) e da Revolução Socialista Soviética (1917).

Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 89/90) retrata tais mudanças estruturais no conceito de propriedade, destacando o que chamou de teoria da humanização do direito de propriedade, com fulcro nos ensinamentos de Louis Josserand (limites ao direito de propriedade) e Léon Duguit (a propriedade como bem social):

**A teoria da humanização do direito de propriedade**, concebida na Europa no século XIX, tem como objeto a intensidade do exercício desse direito real. Enquanto as teorias da democratização, da nacionalização e da socialização dos direitos reais têm como fundamento ora o acesso aos meios de produção ora a titularidade do domínio, a humanização volta-se para o conteúdo do direito de propriedade, **respeitando o domínio privado mas restringindo seu exercício**. Malgrado tenha sido ventilada por Tomás de Aquino no século XIII e retomada pelas Encíclicas papais do séculos XIX, a

---

<sup>1</sup> Por muito tempo, prevaleceu e vem prevalecendo, como se viu, a noção de propriedade inspirada na Revolução Francesa e depois no Code. Atendia, num primeiro momento, aos interesses de um grande número de nações, mas com o passar dos tempos, com o aumento da população e, conseqüentemente, o aumento das necessidades sociais, a interpretação que se fazia do direito de propriedade já não atendia como outrora, em especial, diante da acumulação capitalista dos bens de produção, produzindo quebra dos princípios da própria revolução-matriz originando desigualdades e exploração.  
[...]

Por outro lado, o modelo de propriedade napoleônico não agradava a todos e, com isso, surgiram contestadores do sistema adotado, provavelmente por verificarem que as mudanças esperadas não tinham de fato ocorrido. Afirma Hattenhauer que a conquista do Estado pelos liberais “fue um éxito rotundo”, porém “com igual rotundidade hubieron de reconocer que también existían otros enfoques de la propiedad”.

teoria da humanização ganhou densidade jurídica graças aos trabalhos de dois civilistas franceses do século atual.

O primeiro desses juristas é **Louis Josserand**, Professor da Faculdade de Direito de Lyon. Sua grande contribuição no campo da juscivilística repousa na teoria do abuso do direito, exposta em **De l'Esprit de droits et de leur relativité** e, mais tarde, em **Cours de Droit Civil Positif Français**. Na visão de Josserand, o direito de propriedade, além de não poder ser exercido à discrição do titular, encontra limites nos direitos subjetivos de terceiros. A propriedade tende, dessa forma, a encher-se de altruísmo e a converter-se no centro de obrigações positivas, **despojando-se de seu caráter absoluto e estático para situar-se como um direito relativo e dinâmico**.

Reconhecendo na propriedade uma faculdade individual, Josserand entende-a limitada, porque seu exercício há de estar condicionado ao respeito dos direitos alheios. Exercendo a propriedade à revelia desses direitos, o titular estaria a praticar **o abuso**, porque seus atos excederiam os limites segundo os quais se lhe reconheceu o próprio direito. Dentre os abusos, menciona o da extração de água do subsolo, de modo a interromper o fluxo nos imóveis vizinhos.

Outra corrente do direito de propriedade como função social é fruto dos ensinamentos de **Léon Duguit**, em cuja obra **Les Transformations Générales du Droit Privé Français depuis Le Code Napoléon**, publicada em 1912, encontram-se as sementes de fundo jurídico que iriam determinar a opção pelo modelo de propriedade como bem social. Nessa obra, produzida após uma série de conferências proferidas na Argentina, o célebre Professor da Universidade de Bordeaux examina o absolutismo pregado pelo Código de 1804 em confronto com os movimentos ideológicos que sacudiram a Europa naquele século, como o liberalismo e o marxismo, para concluir que o domínio, sendo um bem a serviço de todos, não pode ser exercido à revelia dos anseios da sociedade. [grifo nosso]

Tais transformações no direito de propriedade, ao longo da história, podem ser evidenciadas pela comparação do que estabeleceu o parágrafo 903 do Código Civil Alemão de 1896<sup>2</sup> com o disposto pelo art. 153 da Constituição de Weimar. Trata-se de autêntica ruptura com a idéia de direito absoluto.

Nesse sentido, Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 172) cita o registro de Hans Hattenhauer, em que durante e após a primeira guerra, a propriedade burguesa foi aniquilada por bonos de guerra sem valor e por uma desvalorização gigantesca, o que não ficou limitado a quebrar a orgulhosa profissão de fé implícita no parágrafo 903 do Código Civil, mas também causou **o deslocamento para o direito constitucional da teoria**

---

<sup>2</sup> Na versão de Souza Diniz, *apud* Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 153): “O proprietário de uma coisa pode, sempre que a lei ou o direito de um terceiro não opuser, dispor da coisa à sua vontade e excluir outros de qualquer intromissão.”

**da propriedade**, nascendo o primeiro embate com a Constituição de Weimar, nascida em 1919, cujo art. 153 estabeleceu:

**La propiedad será garantida por la Constitución.** Su contenido y limites se deducirán de las leys. Solamente se podrá expropiar em bien de la comunidad com fundamentos de derecho, teniendo siempre como contrapartida la correspondiente indemnización, excepto cuando uma ley del Reich determine otra cosa. Em lo concerniente a la cuantía de la indemnización, se mantendrá abierta em caso de litígio la via legal de los tribunales competentes, excepto cuando uma ley del Reich determine lo contrario. Las expropiaciones hechas por el Reich a Lander, município y asociaciones de uso público, solo podrán efectuarse mediando indemnización.

**La propiedad obliga.** Su uso también debe servir al bien de la comunidad. [grifo nosso]

Imprescindível destacar a interpretação de Martin Wolf, *apud* Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 173), sobre a expressão “A propriedade obriga” como uma dupla obrigação: o dever de exercer o direito, e o dever de exercer o direito de forma que corresponda com esse interesse geral. Martin Wolf, em sua dissertação “Constitución del Reich y propiedad”, escreveu:

*La frase propiedad obliga significa para todo privado patrimonial...una doble obligación del derechohabiente: el deber de ejercitar el derecho, si responde al interes general que tal derecho se ejercite, y el deber de ejercitar el derecho de manera que se corresponde com esse interés general.*

Todavia, cabe avultar, que o imperativo da Constituição de Weimar que mais concretiza que a terra tem uma função social, conforme assevera Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 174), é o art. 155, a qual estabelece que: “*el poseedor de la tierra está obligado frente a la comunidade a laborar y explorar el suelo*”. Segundo o referido autor, a referência recorrente ao art. 153 da Constituição de Weimar, diz respeito, na verdade, ao patrimônio do indivíduo como propriedade.

Para Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 91/92), a teoria da propriedade como instrumento social é plenamente aceita pelas legislações ocidentais, tendo sido albergada em boa parte das Constituições européias, que se inspiraram na **Constituição de Weimar, de 1919**, destinada a reconstruir a Alemanha devastada pela Guerra. A despeito disso, o pioneirismo legal na matéria coube à **Constituição Mexicana de 1917**, embora esse Texto não tenha causado grande repercussão nos ordenamentos jurídicos do Ocidente, com exceção, talvez, de alguns Estados da América Latina.

No mesmo pensamento, Fábio Comparato, *apud* Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 174), considera que a função social da propriedade entrou para o direito positivo através da Constituição de Weimar e que a norma constitucional em referência tem indubitavelmente sentido de uma imposição de deveres positivos ao proprietário, pois este é o sentido do “*verpflichten*”.

Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 92/93) descreve a influência da Constituição de Weimar em diversos textos de constituições do século XX:

Seguindo a linha do Texto de 1919, posicionou-se a **Constituição Alemã de 23.05.1949**: *art. 14. A propriedade gera obrigações. Seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar geral.* Idem na **Constituição da República Italiana, publicada em 27.12.1947**, cujo art. 42, terceira parte, é assim redigido: *A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina suas formas de aquisição, de posse e os limites, no intento de assegurar sua função social e de torná-la acessível a todos.* E, ainda, em solo europeu, consulte-se a Constituição da Espanha, de 31.10.78: *art. 33. Se reconhece el derecho a la propiedad privada y a la herencia. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*

Os recentes Textos Constitucionais da América Latina, à exceção da Constituição da República Argentina, de 1994, cujos dispositivos quedaram silentes no assunto, recepcionaram o princípio da função social dos imóveis rurais, como se vê do art. 109 da **Lei Magna do Paraguai**, segundo o qual *se garantiza La propiedad privada cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos.*

A **Carta Peruana de 1993**, editada em regime de exceção, não previu, expressamente, a locução *função social*, mas tal se subentende do princípio de que *el derecho es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonia con El bien común y dentro de los limites de ley.* [...]

Bem mais incisiva, enfatizando a supremacia dos interesses públicos, é a **Constituição da República da Colômbia**, editada em 1991, cujo art. 58 firma a importante regra de que, *cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interes social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares por la necesidad por ella reconocida, el interes privado deberá ceder al interes público o social.* E, adiante, o mesmo dispositivo consagra o princípio de que *la propiedad es una función social que implica obligaciones.* Como tal, **le es inherente uma función ecológica.**

É de se mencionar, ainda, a **Carta Chilena de 8.10.1981**, consoante cujo art. 2 *sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar e disponer de Ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de sua función social.* [grifo nosso]

A influência da Constituição de Weimar também alcançou os Estados Orientais, na medida em que o princípio da função social foi acolhido por suas Constituições, conforme menção de Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 93):

O princípio da função social, como temperamento do direito de propriedade, não está, todavia, restrito aos Estados do Ocidente. Mesmo nas **nações**



**orientais**, a subordinação do direito de propriedade aos interesses coletivos está presente. É o que se lê do art. 23 da Constituição da República da Coreia, publicada em 12.07.1948 e emendada em 1987: o *exercício do direito de propriedade deverá coadunar-se com o bem-estar público*.

Há que se evidenciar que, adotando a mesma linha de princípio, o **Tratado de Roma**, que delineia as diretrizes a serem seguidas pelos Estados da Comunidade Econômica Européia no campo sócio-econômico, timbra como objetivos da política agrária comum o incremento da produtividade, a efetivação do bom abastecimento de produtos alimentícios, a elevação do bom abastecimento de produtos alimentícios, a elevação do nível de vida da população campesina, o correto manejo dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. (Roberto Wagner Marquesi, 2001, p. 93).

Ou seja, tanto o significado de propriedade tem sido objeto de transformação, quanto a própria extensão do princípio da função social tem evoluído. Ao longo do tempo, as teorias da função social passaram a incorporar outros requisitos, além da exigência da produção, é o que Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 91) registra:

Cumprir destacar, contudo, que, quando foram concebidas, **as teorias da função social tiveram em conta, precipuamente, as riquezas que o solo pode produzir**. Não se detiveram a examinar outras importantes irradiações do domínio, como as relações entre proprietário e trabalhadores e os recursos naturais, assim como não se estenderam à propriedade urbana. **Com o correr do tempo, porém, novas limitações foram sendo impostas em favor da coletividade, sendo as mais recentes as relativas ao meio-ambiente**, como adiante se verá. Logo, **não só a significação do direito de propriedade é fruto de uma lenta transformação, como a própria extensão do princípio da função social vem evoluindo neste século**. [grifo nosso]

É imprescindível apreciar, também, a natureza jurídica da função social, considerando que, antes de ser positivada, a noção de que a propriedade tem uma função social foi sustentada por filósofos e juristas.

A maioria dos autores atribui à Léon Duguit a sustentação da ideia de que a propriedade tem uma função social. Nesses termos, Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 204/205) aduz que:

Antes de se tornar uma noção legislada, pode-se atribuir a **Leon Duguit** o fomento da discussão a respeito da função social da propriedade, ou da propriedade-função, tendo enfrentado também objeção de autores, quanto à inexistência de lei impondo obrigações ao proprietário, mas para ele as leis positivas e os códigos poderiam permanecer intactos em seus rígidos textos, pois na força das coisas, sob pressão dos fatos, das necessidades práticas, se formariam constantemente instituições jurídicas novas.

[...]

Duguit, contudo, afirma que **Comte**, no Sistema de Política Positiva teria sido o primeiro, no século XIX, a pôr em relevo a idéia de função social, ao afirmar em **1850**: Em todo estado normal de la humanidad, todo ciudadano, cualquiera que sea, constituye realmente um funcionario público, cuyas atribuciones, más o menos definidas, determinan a la vez obligaciones y pretensiones. Este principio universal debe ciertamente extenderse hasta la propiedad, em la que el positivismo ve, sobre todo, uma indispensable función social destinada a formar y a administrar los capitales com los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente. Sabiamente concebida, esta apreciación normal ennoblece su posesión, sin restringir su justa libertad y hasta haciéndola más respetable. [grifo nosso]

O legado de Léon Duguit de que a propriedade é uma função social, pode ser resumido nas anotações de Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 205/206):

Do que **sustentou Duguit**, o que chamou a atenção de autores daquela época, e até de nossos dias, aqui e acolá, foi **a afirmação de que a propriedade era uma função social. A crítica maior nascia exatamente pelo confronto com a noção de direito subjetivo, cuja expressão máxima estava no direito de propriedade.**

Para ele, o sistema jurídico oriundo da Declaração de Direitos do Homem e do Código de Napoleão, descansa “*em la concepción metafísica del derecho subjetivo*”, mas o sistema dos povos modernos tende a estabelecer-se sobre “*la comprobación del hecho de la función social imponiendose a los individuos y a los grupos. El sistema jurídico civilista era de orden metafísico; el nuevo sistema que se elabora es de orden realista*”.

[...]

Escrevendo sobre os fundamentos do direito, Duguit repete a mesma idéia afirmando que “sendo todo o indivíduo, com efeito, obrigado pelo direito objetivo a cooperar na solidariedade social, resulta disso, necessariamente, que ele tem o direito de praticar todos actos pelos quais coopera na solidariedade social e de impedir que, seja quem for, obste à realização do papel social que lhe incumbe”. [grifo nosso]

Segundo Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 90/91), a propriedade agrária passa a ser definida como um instrumento vocacionado para a produção do bem-estar social e produção de riquezas. Todavia, assevera que a teoria de Duguit é passível de críticas, perante a afirmação de que o direito de propriedade “é” uma função social, na medida em que direito subjetivo não pode ser uma função:

[...] **A propriedade agrária assume**, nesse contexto, uma importância fundamental, **porquanto um instrumento vocacionado para a promoção do bem-estar social e para a produção de riquezas.** É que, achando-se as terras nas mãos de uma escassa minoria e constituindo-se elas no elemento natural de sustento do homem, urge conciliar o individualismo do domínio com as expectativas da sociedade. A dependência intersubjetiva, verificável em toda sociedade moderna, impõe restrições ao uso das coisas, notadamente dos bens imóveis, como forma de atender às necessidades coletivas.

[...]

A teoria de Duguit pode ser encarada como um marco na evolução do Direito das Coisas. **Mas é passível de crítica quando afirma que o direito de propriedade “é” uma função social. Um direito subjetivo não pode ser uma função, a não ser metaforicamente.** O direito de propriedade é e dificilmente deixará de ser uma faculdade individual. Quando se fala sobre a função social da propriedade, pretende-se aludir ao uso de imóveis, quer urbanos quer rurais, segundo as diretrizes traçadas pelo ordenamento jurídico, que determina a política da propriedade sob os postulados da ordem econômica. Assim, a função social pode ser entendida como uma meta a ser seguida pelo titular de um imóvel urbano ou rural, que, no exercer os poderes do domínio, deverá fazê-lo segundo os balizamentos de direito público relativos à ordem econômica. [grifo nosso]

Interessantes os argumentos trazidos por Carlos Alberto Dabus Maluf (1997, p. 59/60), citando Hermano Augusto Machado, que destaca, especialmente, que Duguit nega a existência dos direitos subjetivos:

**Duguit parte da negação da existência dos direitos subjetivos.** O direito subjetivo é, diz ele, sempre entendido nas mais diversas definições como um poder de querer juridicamente, isto é, o poder atribuído à vontade do seu titular de impor-se às demais vontades. Eis como ele, no seu livro *Transformações gerais do direito privado no século XX*, expõe suas idéias [...].

Inicia Duguit a sua exposição fazendo notar que a propriedade, deixando de ser um direito subjetivo, nem por isso deixa de ser propriedade. **“A propriedade é uma instituição jurídica que se formou para responder a uma necessidade econômica, como, por outra parte, todas as instituições jurídicas e que evoluciona necessariamente com as necessidades econômicas.** Agora bem, em nossas sociedades modernas, a necessidade econômica, à qual corresponde a propriedade instituição jurídica, se transforma profundamente; por conseguinte, a propriedade como instituição jurídica deve transformar-se também. Por isso, **a propriedade individual deixa de ser um direito do indivíduo para converter-se em uma função social.**” Duguit, no entanto, fez uma importante distinção: “Neste considero exclusivamente o que os economistas chamam a propriedade capitalista, deixando de lado a propriedade dos objetos de consumo que apresenta um caráter absolutamente diferente e que não seria exato que evoluciona no sentido socialista”. [...]

[...] o chefe da escola positiva jurídica francesa, entretanto, vê-se forçado a admitir **que nenhuma legislação do seu tempo impõe ao proprietário a obrigação de cultivar o campo, de conservar sua casa, de fazer valer seus capitais.** Mas diz que isso não o intranquiliza, porque nos países adiantados os próprios estímulos do mercado garantem esses resultados; entretanto, se isso não viesse a ocorrer em determinado momento, a intervenção do legislador nesse sentido seria legítima. Ela é assim legítima nos países onde a propriedade territorial presta-se à especulação, com a manutenção de grandes propriedades agrícolas improdutivas. [grifo nosso]

O conteúdo da propriedade como função social é definido em duas proposições, consoante Hermano Augusto Machado, *apud* Carlos Alberto Dabus Maluf (1997, p. 60/61):

1ª) “O proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e, especialmente, das suas próprias de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. Não de olvide, com efeito, que a intensidade da divisão social do trabalho está em razão direta da intensidade individual.

2ª) O proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidade comuns de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias”.

Arremata o autor a sua definição do conteúdo da propriedade como função social: **“Antes de tudo, o proprietário tem o dever e o poder de empregar a riqueza que possui na satisfação de suas necessidades. Porém, bem entendido que não se trata mais do que os atos que correspondem ao exercício da liberdade individual, tal como anteriormente em definir, quer dizer, ao livre desenvolvimento da atividade individual. Aqueles que não têm esse fim e que, por outra parte, não perseguem um fim de utilidade coletiva serão contrários à lei da propriedade e poderão dar lugar a uma repressão ou reparação.”** [grifo nosso]

Há que ressaltar que Duguit não era contra o direito de propriedade individual, mas contra o abuso, a inatividade e a inércia no exercício do direito de propriedade. Nem sequer pregava a propriedade socialista. É o que defende Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 207):

**Duguit não era contra a propriedade individual:** *“Yo no digo, ni he dicho jamás, ni jamás He escrito, que la situación económica que representa la propiedad individual desaparece o debe desaparecer. Digo solamente que la noción jurídica sobre la cual descansa su protección social, se mdifica”*. E nem pregava a propriedade socialista, mas apenas externava que não era razoável por exemplo que, se alguém tivesse casas para alugar, não o fizesse, havendo pessoas interessadas.

**Criticava Duguit**, como se percebe, **o abuso e a inércia no exercício do direito de propriedade**, porquanto reconhecia no sistema vigente, como ocorre ainda entre nós, que o proprietário tinha o direito de usar, gozar e dispor e como correlato, o direito de não usar, de não gozar e não dispor e, por conseguinte, de *“dejar sus tierras sin cultivar, sus solares urbanos sin construcciones, sus casas sin alquilar y sin conservar, sus capitales mobiliários improductivos”*. [grifo nosso]

Por outro enfoque, Roberto Wagner Marquesi (2001, p. 95) faz referência à função social como enriquecimento da noção de propriedade, ou ao titular da propriedade como um encarregado de um serviço público:

**[...] O predicado da função social, diz Trotaabas, citado por Ribeiro da Cunha, não constitui uma ameaça ao direito do proprietário; antes, completa e enriquece a noção de propriedade.**

Como bem resumiu Savatier, **o proprietário não é mais o homem tendo direitos absolutos sobre seu bem, com poderes de destruí-lo e de deixá-lo inativo**. E adiante conclui, com pena de ouro, que **o proprietário aparece, assim, mesmo tanto quanto o indivíduo no interior do direito civil, como encarregado de um serviço público**. [...] [grifo nosso]

É imperioso destacar, ainda, sem querer esgotar a matéria, a possibilidade de compatibilização do direito subjetivo de propriedade e a função social. Trata-se da chamada propriedade-função. Dessa forma, é interessante transcrever os posicionamentos de Rosah Russomano (1985) e de Junia Verna (1991), dispostos por Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 218):

Neste sentido posiciona-se Rosah Russomano, para quem não se contrapõem direito subjetivo e função, na realidade harmonizam-se, desde que se tenha por base, o momento estático e dinâmico da propriedade e conclui: “No primeiro, expressa-se a situação jurídica do proprietário, que tem o direito de, em sua condição de titular, manter o que é seu em nível intocável e pretensões alheias. No segundo, traduz-se a função, que se vai agilizar de acordo com o fim socialmente visado.

Por sua vez, Junia Verna assinala que a **“compatibilização entre direito subjetivo e função social passa pela nova caracterização da propriedade. Tem ela, agora, como vetor, a sua finalidade. É dizer o direito subjetivo subsiste, é preservado enquanto seu titular não usar a propriedade de modo a contrariar o interesse social, a utilidade social.** [grifo nosso]

Com isso, traça-se um novo conceito técnico de propriedade, alicerçado em poderes, limites e deveres, consoante Francesco Messineo, *apud* Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 219): “O trinômio – poderes, limites e deveres – passa a estar compreendido no novo conceito técnico de propriedade.”

Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 243 e 252) conclui mencionando que a propriedade é um poder-dever:

Desde o renascimento das idéias positivadas com a Constituição Mexicana de 1917 e com a Constituição de Weimar de 1919, vimos o sentido de que a propriedade ‘obriga’. Por conta disso, já se afirma, não sem oposição, que **a propriedade é um poder-dever.**

[...]

Entende-se que o direito subjetivo de propriedade é um **direito-função, um poder-dever, um poder-função**, porque confere poderes, mas também atribui deveres ao titular.

Ao analisar o regime jurídico da propriedade privada, José Afonso da Silva (2001, p. 276), citando Pedro Escribano Collado (1979), Federico Spantigati (1973) e Pietro Perlingieri (1971), atesta que a função social é elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade:

A doutrina se tornara de tal modo confusa a respeito do tema, que acabara por admitir que a propriedade privada se configura sob dois aspectos: (a) como direito civil subjetivo e (b) como direito público subjetivo. Essa dicotomia fica superada com a concepção de que **a função social é elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio**

**ordenador da propriedade privada; incide no conteúdo do direito de propriedade; impõe-lhe novo conceito.** Por isso, a noção de *situação jurídica subjetiva (complexa)* tem sido usada para abranger a visão global do instituto, em lugar daqueles dois conceitos fragmentados. Nela reguarda-se o conjunto de faculdades do proprietário, dentro da delimitada esfera que a disciplina constitucional lhe traça. [grifo nosso]

Conforme observado, a propriedade deixa de ser apenas um direito individual para se converter em propriedade-função, em que a propriedade é um poder-dever. E a função social pode ser caracterizada como princípio ordenador da propriedade privada.

## 2 A PRODUTIVIDADE E A FUNÇÃO SOCIAL

Este capítulo pretende discutir os seguintes questionamentos: A condição de propriedade produtiva, prevista na Constituição Federal, art. 185, II, por si só, é suficiente para imunizar o imóvel rural da desapropriação-sanção, mesmo descumprindo qualquer um dos requisitos da função social da propriedade? A propriedade produtiva, mesmo diante da constatação de infrações ambientais e trabalhistas, não está sujeita a expropriação-sanção?

A questão é emblemática, pois a doutrina diverge em meio às mais diversas interpretações ao apreciar os aspectos socioambientais e econômicos, dispostos nos arts. 185 e 186 da Constituição Federal de 1988. Assim, parte da doutrina e o órgão executor da reforma agrária defendem que a condição de propriedade produtiva, por si só, não é suficiente para imunizar o imóvel rural da desapropriação-sanção, uma vez constatado o descumprimento de qualquer um dos requisitos da função social da propriedade. Todavia, esse posicionamento é contrário à jurisprudência do Pretório Excelso, que se manifestou no sentido de que sendo a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção por interesse social para fins de reforma agrária em virtude de imperativo constitucional.<sup>3</sup>

Mantido o posicionamento jurisprudencial, a propriedade produtiva está imune à desapropriação-sanção, devendo ter tratamento especial para que a mesma possa cumprir integralmente os demais requisitos da função social. Se assim não for entendido, o conteúdo do art. 185 seria letra morta, e as pequenas e médias propriedades também teriam que cumprir os requisitos da função social.

Caso contrário, prevalecendo a corrente que entende que a produtividade seria apenas um primeiro indício do atendimento da função social da propriedade, a propriedade precisa atender, simultaneamente, todas as condições da função social (aproveitamento racional e adequado, utilização adequada de recursos ambientais, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) para não ser desapropriada. Neste caso, somente existiria um único tipo

---

<sup>3</sup> “Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.”

de propriedade insuscetível de desapropriação: a propriedade que cumpre integralmente a função social.

Em dezembro de 2008, foi noticiado que, pela primeira vez no País, decreto expropriatório de 18 de outubro de 2004 conseguiu concretizar a desapropriação de propriedade sob o argumento de que nela foi realizada a prática de trabalho análogo à escravidão e por ofensa a legislação ambiental. A empresa impetrou Mandado de Segurança nº 25.260 no Supremo Tribunal Federal (STF) contra o decreto presidencial, mas, após obter liminar, acabou desistindo. Entretanto, o aludido decreto expropriatório foi justificado com fulcro no art. 186, incisos I, II e III da Constituição, e nos arts. 2º e 9º, incisos I, II e III, c/c 6º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, indicando que o requisito “aproveitamento racional e adequado” c/c com a produtividade também foram ignorados pelo proprietário.<sup>4</sup>

Por essa segunda visão, que adota uma interpretação sistemática da Constituição, não pode ser considerada produtiva uma propriedade que, mesmo produzindo e gerando lucros, não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

A seguir, aprecia-se, com mais vagar, a atual divergência entre das hipóteses de (in) suscetibilidade dos imóveis rurais, à luz dos art. 184, 185 e 186 da Constituição Federal de 1988.

A maioria da doutrina conclama que a função social da propriedade se constituiu de três funções precípua: a função econômica; a função ambiental; e a função social. Assim, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal (2009, p. 220), por exemplo, identificam o requisito “aproveitamento racional e adequado” como o **elemento econômico da função social** (CF, 186, I), ressaltando os casos de força maior mediante dois fatores:

A racionalidade e a adequação da exploração do imóvel rural orientam-se por dois fatores: a) **exploração de no mínimo 80% da área explorável do**

<sup>4</sup> Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, **nos termos** dos arts. 18, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, e 20, inciso VI, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 2º e **art. 9º, inciso I, II e III c/c 6º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**, o imóvel rural denominado “Fazenda e Castanhal Cabaceiras”, com área de nove mil, setecentos e setenta e quatro hectares, quatro ares e cinco centiares, situado no Município de Marabá, objeto dos Registros nº R-2-11.505, fls. 01, Livro Ficha 2 e R-11-394 (remanescente), fls. 2v, Livro Ficha 2-B, do Cartório de Registro Geral de Imóveis da Comarca de Marabá, Estado do Pará (Proc/INCRA/SR-27/No 54600.002168/99-97).



**imóvel (art. 6º, Lei nº 8.629/93); b) observância de índices de produtividade** para a microrregião em que se situa o imóvel. Certamente, **ressalvam-se os casos de força maior** (v. g. intempéries climáticas e pragas). [grifo nosso]

Para os citados autores, a referida função econômica, ou seja, a produtividade (exploração racional do solo) é somente um primeiro indício de função social, conforme destacado abaixo:

**Porém, a leitura do art. 186 da Constituição Federal revela que não é suficiente a exploração racional do solo pelo proprietário rural.** Há muito abdicamos da concepção da função agrária como mera função econômica, pois o próprio Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) já se mostrava avançado para a época e sintonizado com o que hoje se preconiza na legislação. **A exigência de produtividade é apenas o primeiro indício de função social.** (p. 220) [grifo nosso]

Asseveram, ainda, que a função social da propriedade rural somente é satisfeita mediante o cumprimento, simultâneo, dos requisitos de eficiência produtiva, utilização adequada de recursos ambientais (interesses difusos), e relações de trabalho (interesses coletivos):

**Portanto, incumbe ao proprietário, igualmente, cumprir as obrigações trabalhistas (interesses coletivos) e preservar a esfera ambiental (interesses difusos) ecologicamente equilibrada.** Todos esses interesses não proprietários devem ser **simultaneamente satisfeitos**, e sua infração poderá embasar uma forma especial de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184 da CF). Em resumo, **a função social da propriedade rural demanda requisitos de eficiência, utilização adequada de recursos ambientais e de utilidade comum, favorecendo o bem-estar dos trabalhadores.** (220) [grifo nosso]

Em relação à função ambiental, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2009, p. 221) apreciam a exigência do inciso II do art. 186 (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente) à luz do art. 225 da Constituição Federal, que privilegia a tutela ecológica a condição de direito fundamental da terceira dimensão. E destacam a responsabilidade do proprietário em relação ao meio ambiente: “O proprietário respeitará as normas ambientais, sobremaneira a Lei nº 9.605/98, preservando não apenas o imóvel como a comunidade por ele afetada.”

Quanto à função social, expressa pelas condições constantes nos incisos III e IV do art. 186 da Constituição, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2009, p. 221) defendem conceito ampliado das relações trabalhistas, assegurando não apenas aqueles

que exercitem atividades com bases em contratos agrários (arrendamento, parceria e contrato de trabalho), como também toda mão-de-obra braçal, mesmo que informal.

Todavia, destaca-se que, no artigo 185, foram relacionadas as propriedades imunes à desapropriação-sanção, a saber: **a pequena e média propriedade**, assim definidas em lei, desde que seu proprietário não possua outra (inc. I); e **a propriedade produtiva** (inc. II) – à qual a lei garantirá tratamento especial e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social (parágrafo único).

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2009, p. 221-222), ao analisarem o art. 185, inciso II, da Constituição, que versa sobre a imunização da propriedade produtiva, alertam que o termo produtividade deve ter ampla acepção de uma propriedade solidária, em que todos os requisitos da função social estariam presentes, sob pena de contrariar direitos metaindividuais.<sup>5</sup>

Evidenciam, entretanto, que a jurisprudência do Pretório Excelso (STF, MS 22.193, Rel. Min. Maurício Corrêa. DJ de 29.11.1996) é contrária a argumentação dos mesmos:

Infelizmente, outra é a posição do Supremo Tribunal Federal: **“Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção por interesse social para fins de reforma agrária em virtude de imperativo constitucional** (CF, art. 185, II) que excepciona para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do art. 5º, da Constituição Federal, mediante ‘justa e prévia’ indenização. [grifo nosso]

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2009, p. 222) entendem que a interpretação do Supremo Tribunal Federal é literal, e que a mesma deveria se dar de

---

<sup>5</sup> “Neste ponto surge uma questão emblemática: o art. 185, II, da Lei Maior exclui a possibilidade de desapropriação de imóvel rural produtivo para fins da reforma agrária, **o que significaria que só poderá haver intervenção na propriedade privada mediante justa indenização em dinheiro**, na forma do art. 5º, XXIV, da Constituição Federal.”

[...]

“Todavia, refletindo sobre a matéria, sobreleva discordar de tal raciocínio. É de se ponderar que a produtividade não é indicativo suficiente do adimplemento da função social, sendo viável a adoção da aludida modalidade da desapropriação-sanção (pagamento em títulos da dívida agrária), quando regras ambientais e trabalhistas forem afrontadas em propriedade produtiva. Portanto, devemos **interpretar o termo produtividade, na ampla acepção de uma propriedade solidária, que simultaneamente satisfaça os parâmetros econômicos de seu titular, sem com isto frustrar interesses metaindividuais**. Aliás, assim se manifesta o art. 9º da Lei nº 8.629/93, ao reiterar a norma constitucional em apreço.” (p. 221- 222) [grifo nosso].

forma sistêmica. E partir do art. 1.228, § 1º, do Código Civil<sup>6</sup>, desenvolvem argumentação específica em que os direitos difusos e os coletivos preponderam sobre o interesse individual, justificando visão conglobante, em que apenas o atendimento de todas as condições da função social torna possível a inexistência de desapropriação.<sup>7</sup>

A esse último posicionamento se somam Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 49), que a partir de interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, concluem, em síntese, que a propriedade rural no Brasil, embora possa figurar como “produtiva” sob o ponto de vista economicista, é passível à desapropriação-sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da CF/88, se constatado o descumprimento das outras condicionantes da função social da propriedade previstas nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88, quais sejam: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III) e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV).

No tocante às condicionantes da função social da propriedade, as divergências são nítidas, **para uns parecendo que função social da propriedade e produtividade são coisas distintas**, em razão do que somente seriam passíveis de Reforma Agrária as áreas improdutivas do ponto de vista economicista. **Para outros haveria a clara conclusão de que não pode haver produtividade sem função social, porquanto é a produtividade apenas uma das condicionantes da função social.** (Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias, 2005, p. 14)

<sup>6</sup> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

<sup>7</sup> “De fato, **outra forma de superar a visão excessivamente individualista do direito de propriedade pode dar-se pela sua inserção no contexto de sua função socioambiental, considerando-se o art. 225 da Constituição Federal**, ao enfatizar que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo, que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todo gênero humano. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental da terceira dimensão, como desdobramento difuso do princípio da solidariedade e reconhecimento dos direitos humanos. A propriedade ambientalmente saudável é fator de crescimento econômico e redução de desigualdades”. (p. 222) [grifo nosso]

**“O fato de alguém ser proprietário não lhe outorga um mandato de exploração irracional dos recursos naturais da propriedade.** Há um compromisso de solidariedade pelo qual o particular e o Estado devem participar na tutela ambiental, preservando-a para as gerações futuras. Os princípios ambientais avançam para o interior do direito subjetivo de propriedade, como supervalor metaindividual que irá concretamente fundamentar a tensão entre as funções individual e social da propriedade.” (p. 222) [grifo nosso].

Para os mencionados autores (2005, p. 15), não pode ser considerada produtiva uma propriedade que - ainda que gere lucros imediatos e imensos - não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

Discordando da **corrente autonomista da produtividade**, Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 48) entendem que deflui da ordem jurídica positivada que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo da produtividade.

Os referidos autores, por meio de interpretação sistemática da Constituição, depreendem exaltação do conceito de produtividade à ideia de razão humana e social, para que se tenha a imunidade constitucional à desapropriação, nos seguintes termos:

**A segunda visão, à qual nos filiamos, está calcada em interpretação sistemática da Constituição. Em tal abordagem, quando a constituição afirma ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, está elevando o conceito de produtividade à idéia de razão humana e social.** Daí que não pode ser considerada produtiva uma propriedade que - ainda que gere lucros imediatos e imensos - não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários. (p. 15) [grifo nosso]

Analisando o eventual confronto do art. 185, II, com o art. 184, *caput*, e o art. 186, Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 18) destacam os comentários de Marcelo Dias Varella (1998), que alerta que:

[...] Logo, ao se considerar como princípio a suficiência apenas do primeiro requisito para o cumprimento da função social como excludente dos demais, conclui-se que os outros três incisos (art. 186, II, III e IV) **não teriam qualquer utilidade**, embora presentes no texto constitucional, não poderiam servir de critério para averiguação do cumprimento da função social da propriedade e por consequência da realização de desapropriações com fins de reforma agrária.[...]. [grifo nosso].

Partindo da hipótese de eventual antinomia, Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 18/19), utilizando critérios propostos por Bobbio, trabalham a seguinte solução:

Com efeito, verificado o que seria a **antinomia**, partir-se-ia para a aplicação dos critérios antes elencados para solucioná-la. Assim, se se optasse pela **prevalência do art. 185, II**, seriam anulados todo o art. 186, o *caput* do art. 184, ambos da Constituição Federal, conforme os critérios para solução de antinomias reais propostos por Bobbio.

[...]

Prosseguindo na busca de solução, outro critério proposto por *Bobbio* para dirimir a antinomia seria a **eliminação das normas do art. 185, II, e do art. 186**. Desta forma, operando com as normas restantes na Constituição, verifica-se que prevalece a proteção ao meio ambiente, às relações de trabalho e ao bem-estar social, em vários momentos e não apenas no art. 186, devido à importância que o constituinte atribuiu a estes direitos. Vale dizer, não prevaleceria, pela interpretação através deste critério, a norma segundo a qual a propriedade produtiva estaria livre de cumprir sua função social.

Mediante o último critério, **ambas as normas seriam mantidas**, mas resolver-se-ia a incompatibilidade entre elas, admitindo-se que a propriedade produtiva de que trata o art. 185, II, para cumprir a função social, deve obedecer aos demais requisitos previstos no art. 186.

Portanto, na pressuposição de existência de antinomia, esse último critério é o que atenderia, dentre outros princípios e regras interpretativas da unidade da constituição, o da máxima efetividade das normas constitucionais e o da força normativa da constituição.

Após comentarem os princípios e regras interpretativas desenvolvidos por Canotilho, concluem que:

Portanto, interpretando a Constituição à luz destes princípios, resta claro que deve necessariamente sofrer a desapropriação a propriedade cuja exploração não respeite a vocação natural da terra, degradando o seu potencial produtivo, que não mantenha as características próprias do meio natural, que agrida a qualidade dos recursos ambientais, não contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade, que desrespeite as relações de trabalho, que não seja adequada à saúde e à qualidade de vida dos que nela laboram e das comunidades vizinhas. (p.20)

Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 256) segue entendimento semelhante:

Entre nós, a propriedade rural que está protegida contra a desapropriação para fins de reforma agrária (não para outros fins) é a **pequena e média propriedade**, desde que seja o único bem desta qualidade do titular e a **propriedade produtiva**, mas em qualquer caso tem de cumprir simultaneamente as prescrições do art. 186 da Constituição Federal: aproveitamento racional e adequado; utilização coerente dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das

disposições relativas ao direito do trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. [grifo nosso]

Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira (1993, p. 116), por outro lado, ao apreciar as hipóteses de imunidade à desapropriação-sanção do art. 185 da Constituição, realiza, de forma taxativa, o seguinte comentário: “*Essas ‘duas formas de propriedade’, desde que preenchidos os requisitos trazidos na legislação, serão insuscetíveis de desapropriação, estejam ou não cumprindo a sua função social.*” [grifo nosso]

E especificamente em relação à imunização da Propriedade Produtiva prevista no art. 185, inciso II, da Constituição, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira (1993, p. 116) expressa entendimento, citando Almeida (1989, p. 83):

Embora a Carta Magna atual tenha erigido a nível constitucional os três elementos – social, econômico e ecológico – como requisitos da função social da propriedade, ela mesma se encarregou de desconsiderá-los, demonstrando **verdadeira contradição**, conforme disse Almeida (1989, p.93), ao declarar insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva. [...]. [grifo nosso].

É imprescindível destacar a lição de José Afonso da Silva (2005, p. 747) sobre a matéria em tela, que afirma categoricamente que, pela Constituição atual, a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação:

A produtividade é elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender a sua função social. **Apesar disso, a Constituição estabeleceu que a lei garantirá tratamento especial a propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social.** De certo modo, isto está previsto em relação a qualquer propriedade rural, pois é isso mesmo que significa a cláusula constante do art. 186, ao estatuir que a função social será cumprida pela observância simultânea dos requisitos enumerados, segundo critérios e graus de exigência fixados em lei. **A proibição da desapropriação da propriedade produtiva, para fins da reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não é científico.** [grifo nosso]

Corroborando com este último entendimento, Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 277), ao apreciar o requisito “Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, CF), questiona ser o requisito preservação do meio ambiente elevado à condição de razão para a desapropriação-sanção, inferindo que

apenas o fator produtividade é justificador da desapropriação.<sup>8</sup> Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 280) reitera, também, que o requisito do cumprimento das disposições que regulam as relações de trabalho (Art. 186, III, CF), a semelhança do requisito ambiental, não pode ser elevado à condição de razão para a desapropriação-sanção.

A petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3865, que tramita no STF, assevera, às fls. 7, que admitir que a propriedade produtiva pode ser desapropriada, se não cumprir a sua função social, é dar-lhe tratamento idêntico ao dispensado as propriedades improdutivas, tornando letra morta o inciso II do artigo 185.

Manoel Jorge e Silva Neto (2006, p. 262/263), ao lecionar sobre a Política Agrária, Fundiária e Reforma Agrária, entendeu que a propriedade produtiva, que não esteja cumprindo a função social, é passível de desapropriação, não com fulcro no art. 184, mas pelo disposto no art. 5º, XXIV, da Constituição:

Discussão cercada de interesse é a pertinente aos imóveis insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Realmente, assevera o art. 185 que são insuscetíveis de desapropriação para fins da reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva.

Não obstante, o fato de o imóvel rural ser produtivo não conduz inexoravelmente à conclusão sobre estar, de fato, cumprindo função social, máxime porque o art. 186, da Constituição, relaciona os requisitos para que assim se conclua, determinando que a propriedade agrária atenderá ao seu fim social quando ocorrer: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

---

<sup>8</sup> “Não há negar-se que mesmo uma produção superabundante não pode servir de pretexto para que se descumpram disposições relativas à preservação do meio ambiente. Estas imposições, no entanto, são na verdade extensíveis a todos os agentes produtores e colhem até mesmo o cidadão enquanto tal. Assim, é com certa dose de perplexidade que se assiste à transformação desses deveres aos quais todos são chamados em pressuposto cujo descumprimento enseja a desapropriação por lesão à função social. O que se percebe é que, em matéria de terras rurais, o Texto Constitucional optou por uma concepção mais ampla de função social que acaba por abarcar não só a produtividade adequada como também para servir de **reforço intimidatório ao cumprimento da legislação ecológica**. Não nos parece justo este procedimento não se restringe ao proprietário rural. **Na medida em que se pune a esse de uma maneira específica** – uma vez que a desapropriação para fins de reforma agrária não deixa de ter um caráter sancionatório – **está-se a disciplinar desigualmente situações que mereceriam igual tratamento**.

Não vai na nossa crítica ao preceito qualquer menoscabo sobre a importância da preservação do meio ambiente. **A nossa divergência cifra-se exclusivamente na elevação desse fator à condição de razão justificado de uma desapropriação para fins da reforma agrária**. Até mesmo porque não há nexos lógicos entre uma coisa e outra. [...]” [grifo nosso].

Logo, é possível haver situação na qual a propriedade agrária, malgrado produtiva, não esteja cumprindo função social, **como no caso de utilização de trabalho escravo**, chaga que grassa no nosso País.

Seria inviável a expropriação só e por só em virtude de o imóvel rural ser produtivo?

É evidente que a Constituição não registraria, de forma expressa e detalhada, os casos de cumprimento de função social da propriedade rural, para deixar incólume o imóvel produtivo que atenta contra as determinações do art. 186.

**Portanto, é possível sim a desapropriação de propriedade rural, ainda que produtiva, exceto para a hipótese de reforma agrária, conforme a proibição encartada no art. 185, II.**

**No entanto, nada obsta – pelo contrário, tudo recomenda – que se efetive a desapropriação com base no disposto no art. 5º, XXIV, da Constituição. [grifo nosso].**

Assim, caracterizam-se as duas correntes principais correntes doutrinárias:

- a) a propriedade produtiva não pode ser desapropriada por descumprimento de requisitos da função social; b) a propriedade insuscetível de desapropriação é a que cumpre integralmente os requisitos da função social.



### 3 DA EFICÁCIA E APLICABILIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 185 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Neste capítulo, pretende-se arguir sobre: a eficácia e aplicabilidade do parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal; a necessidade de regulamentação do parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal; se a Lei nº 8.629/1993 regulamentou tal dispositivo; a força normativa do referido parágrafo para que a propriedade produtiva tenha tratamento especial e normas para o cumprimento da função social plena; e como ponderar o parágrafo único do art. 185, a função ambiental e a função trabalhista, diante da realidade cambiante.

#### 3.1 Da garantia de tratamento especial à propriedade produtiva

A resposta ao questionamento acima é justamente a apreciação criteriosa da determinação do parágrafo único do Art. 185 da Constituição Federal de 1988, que até hoje, no nosso entendimento, não foi regulamentado: “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

Dessa forma, é imprescindível destacar premissa basilar, declarada por José Afonso da Silva (2003, p. 81/82), quanto à eficácia e efetividade das normas constitucionais:

**Não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada.** O que se pode admitir é que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pelo constituinte enquanto não se emitir uma normação jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida. [grifo nosso].

Considerando que todas têm eficácia, mas que se diferenciam tão-só quanto ao grau de seus efeitos jurídicos, José Afonso da Silva (2003, p. 82) propõe classificação, adotando tríplice característica das normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade, discriminando-as em três categorias: I – normas constitucionais de eficácia plena; II – normas constitucionais de eficácia contida; III – normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> A norma que contém o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, **é de aplicabilidade imediata**, como o são todos os princípios constitucionais. A própria jurisprudência já o reconhece. Realmente, afirma-se a tese de que aquela norma **“tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e**

Após tipificar as normas constitucionais de eficácia limitada em dois tipos – a) as definidoras de princípio institutivo ou organizativo; e b) as definidoras de princípio programático –, José Afonso da Silva (2003, p. 138) conceitua norma de princípio programático como:

[...] podemos conceber como **programáticas** aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, judiciais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado. [grifo nosso]

Henrique Savonitti Miranda (2007, p. 102) ressalta a necessidade de legislação integradora para as normas de eficácia limitada:

Finalmente, normas constitucionais de eficácia limitada, nas lições de José Afonso da Silva, são as que não se encontram aptas a produzirem plenos efeitos enquanto não for elaborado legislação integradora.

Nesses termos, José Afonso da Silva (2001, p. 285) assevera que o princípio da função social tem aplicabilidade imediata:

A norma que contém o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, **é de aplicabilidade imediata**, como o são todos os princípios constitucionais. A própria jurisprudência já o reconhece. Realmente, afirma-se a tese de que aquela norma **“tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público**, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado”. [grifo nosso]

Pelos critérios de José Afonso da Silva, a norma do parágrafo único do art. 185 da Constituição se caracteriza como norma constitucional de eficácia limitada de caráter programático.

É indispensável salientar o disposto por Paulo Gustavo Gonet Branco (2011, p. 81) de que o caráter programático de uma norma constitucional não significa que o preceito esteja destituído de força jurídica. Nesses termos, cita as palavras de Canotilho, para quem as

---

**o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público**, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado. (José Afonso da Silva, 2003, p. 82/83).

normas programáticas não são “simples programas, exortações morais, programas futuros, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição”.

Nesse diapasão, Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 269) entende que para a propriedade funcional existe uma sanção premial, em que à propriedade produtiva é conferida um tratamento especial, que só pode consistir em regime jurídico mais benéfico:

[...] De outra parte há que se notar o **conceito de propriedade funcional** no Texto Constitucional **como antagônico ao de função anti-social da propriedade**. Em outras palavras, o tratamento jurídico dispensado ao domínio das terras agrícolas repousa sobre o binômio propriedade produtiva – função anti-social da propriedade. No primeiro caso correlaciona-se esse conceito a uma **sanção premial**. **Fica claro o preceito sob comento manda conferir à propriedade produtiva um tratamento especial que só pode consistir num regime jurídico mais benéfico do que o previsto para as propriedades tidas por não satisfatoriamente produtivas.** [grifo nosso]

Celso Ribeiro Bastos (2000, p. 269), porém, ressalva que às propriedades produtivas também se exige o cumprimento da função social, e destaca relação de equivalência entre propriedade produtiva e propriedade que preencha a função social:

**Às propriedades produtivas também se exige o cumprimento da sua função social. Há, portanto, uma equivalência entre propriedade produtiva e propriedade que preencha a função social.** Daí por que ser a mesma lei referida tanto no art. 186 quanto neste parágrafo que ora se comenta. **Do outro lado ficarão as propriedades que não atingem a qualificação de produtivas ou se se preferir que não estejam a cumprir as demandas da função social.** Neste caso, **elas não farão jus ao regime especial** já referido como também expor-se-ão à força expropriatória da União com propósitos de reforma agrária. [grifo nosso]

Dessa forma, uma vez atingida a condição de produtiva, à propriedade rural é dada a oportunidade constitucional de ter tratamento especial para o cumprimento da função social. Afastam-se do regime especial as propriedades que não atingem a qualificação de produtivas ou que não estejam a cumprir as demandas da função social.

Todavia, em relação ao dito regime especial existem interpretações diferenciadas da exposta acima. Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 274), por exemplo, classificou como entraves à verificação do cumprimento da função social, nos seguintes termos:

**O parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal** ainda garante tratamento especial à propriedade rural produtiva, **que foi regulado na Lei 8.629/93, que representa de fato uma garantia legítima ao proprietário rural, não porque cumpre a função, mas porque criou entraves** para verificação se a propriedade cumpre ou não a função, criando inclusive uma **exceção perigosa** em favor do proprietário inadimplente (art. 5º, § 7º). O texto é “um verdadeiro cipoal kafkiano, um hino ao tecnicismo burocrático, que entope e paralisa qualquer processo, administrativo ou judicial.” [grifo nosso].

Francisco Frederico Marés, *apud* Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 15), questiona tal dispositivo relacionando com a questão ambiental e argumenta que a propriedade produtiva é a que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais:

[...] a Constituição deixa entrevisto no parágrafo único do art. 185: “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará as normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”. Parece claro este dispositivo: **a propriedade produtiva terá tratamento especial porque cumpre a função social, não porque produz lucro.**

Focalizemos mais de perto a questão da rentabilidade e da produtividade. A terra está destinada a dar frutos para todas as gerações, repetindo a produção de alimentos e outros bens, permanentemente. O seu esgotamento pode dar lucro imediato, mas liquida sua produtividade, quer dizer, a rentabilidade de um ano, o lucro do ano, pode ser o prejuízo do ano seguinte. E prejuízo aqui não apenas financeiro, mas traduzido em desertificação, que quer dizer fome, miséria e desabastecimento. É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer o lucro individual e imediato.

Ao contrário, **produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa, pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Neste sentido, a interpretação do capítulo relativo à política agrícola e fundiária e da reforma agrária, especialmente dos artigos 185 e 186, combinados com o caráter emancipatório e pluralista de toda a Constituição nos leva à certeza de que **protegida pela Constituição é a propriedade produtiva que cumpre sua função social, porque a que não a cumpre, por mais rentável que seja, não é produtiva em termos humanos e naturais.**[...]. [grifo nosso].

Por outro lado, Edilson Pereira Nobre Júnior (2006, p. 143/144) entende que a propriedade rural por ser produtiva cumpre a sua fundamental função social, sendo, por consequência, inexpropriável para fins de reforma agrária, em qualquer circunstância, e que caso sua função social não estiver sendo integralmente cumprida, consoante art. 186, perde apenas os favores legais (fiscais, creditícios etc.):

Vê-se, de pronto, que apesar da boa produtividade ser o primeiro dos requisitos elencados no art. 186 da CRFB, a sua observância isolada não implica o cumprimento integral da função social que lhe é destinada. Pergunta-se: caso, posteriormente, a propriedade produtiva venha a desobedecer os comandos legais tendentes a lhe legar sua função social, poderá a desapropriação-sanção, como alvitra **Celso Ribeiro Bastos**? Penso que não. As sanções somente poderão ter efeitos diversos (fiscais, creditícias etc.) da expropriação especial. Bem elucidativo **Fábio de Oliveira Luchési**: Nem se diga, como poderia parecer aos menos avisados, que a disposição constante do **parágrafo único do art. 185** da vigente CRFB estaria a admitir essa possibilidade de adverbiação ou gradação ao adjetivo “produtivo”, na medida em que determinou: “A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento de sua função social”, ou que pudesse estar a permitir a sua desapropriação em caso de não-atendimento às mesmas normas, em face do disposto nos arts. 184 e 186, normas que cuidam da desapropriação da propriedade que não cumpre a sua função social. Evidente que não! **A propriedade rural produtiva cumpre a sua fundamental função social e já só por isso é inexpropriável para fins de reforma agrária em qualquer circunstância. Poderá, contudo, não estar a sua função social sendo integralmente cumprida, tal como prevê a disposição do art. 186. Nessa hipótese, continua inexpropriável; perde apenas os favores legais de que fala o referido parágrafo único do art. 185. Nada além disso!** [grifo nosso]

Entretanto, Edilson Pereira Nobre Júnior (2006, p. 143/144), com fulcro no MS 22.193-3/SP, assevera que a propriedade produtiva, insuscetível de desapropriação-sanção por interesse social para fins da reforma agrária, **pode ser desapropriada por necessidade ou utilidade pública**, ou seja, pela regra do art. 5º, inciso XXIV:

À derradeira, forçoso aludir que a imunidade conferida à propriedade produtiva se cinge à desapropriação para fins da reforma agrária, prevista no art. 184 da CRFB, cuja indenização em parte é quitada através de títulos da dívida agrária. **Não é oponível à desapropriação ordinária por utilidade, ou necessidade pública, e interesse social, a exigir indenização prévia integralmente em dinheiro.**

Essa posição, válida também para os demais óbices à desapropriação para fins da reforma agrária, constitucionais ou legais, foi sufrada pelo STF. Torno a me socorrer das premissas fincadas no já citado MS 22.193-3/SP, sendo vislumbrável da leitura do item 4 da respectiva emenda: **Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção - por interesse social para os fins de reforma agrária -, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, "mediante justa e prévia indenização".** [grifo nosso].

Em relação à aludida exceção, destaca-se, também, o julgamento do MS-26192/PB (informativo STF nº 626), que denegou mandado de segurança impetrado com o fim de anular decreto presidencial que declara de interesse social, para fins de

estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, nos termos da Lei nº 4.132/1962, de média propriedade rural produtiva:

Desapropriação: interesse social e reforma agrária – 1

O Plenário denegou mandado de segurança impetrado com o fim de anular decreto presidencial que declarara de interesse social, para fins de estabelecimento e manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola, imóvel rural localizado no Estado da Paraíba, nos termos da **Lei 4.132/62** (“Art. 2º Considera-se de interesse social: ... III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”). Alegava a impetração que o Tribunal de Justiça local teria anulado decreto estadual que desapropriara a mesma área, para fins de estabelecimento de colônia agrícola, razão pela qual o decreto impugnado afrontaria a coisa julgada. **Sustentava, ademais, que não se poderia, no caso, cogitar de desapropriação para fins de reforma agrária, haja vista referir-se a média propriedade rural produtiva, e que teria havido desvio de finalidade**, visto que a região destinada à desapropriação seria diversa daquela onde residiriam os colonos. Apontava, também, que o ato impugnado teria autorizado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA a promover a desapropriação e que a autarquia não teria competência legal para tanto. Por fim, afirmava afronta ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório em decorrência da falta de vistoria prévia do imóvel. (MS 26192/PB, rel. Min. Joaquim Barbosa, 11.5.2011. MS-26192)

Desapropriação: interesse social e reforma agrária – 2

Em relação ao argumento de violação à coisa julgada, salientou-se que o decreto expropriatório proferido pelo Estado-membro teria sido anulado, em sentença transitada em julgado, devido a vício de incompetência, uma vez que encampado com o intuito de reforma agrária, atribuição exclusiva da União. No ponto, destacou o Min. Luiz Fux que esse vício consistiria em mera formalidade, de modo a não impedir a propositura de nova ação com o mesmo objeto. **Reputou-se que, muito embora se tratasse de média propriedade rural produtiva, o ato impugnado não teria a finalidade de desapropriar para reforma agrária, mas para atender a interesse social, conceito este mais amplo do que aquele. A respeito, o Min. Celso de Mello consignou que a desapropriação para fins de reforma agrária seria modalidade de desapropriação-sanção, condicionada à notificação prévia como medida concretizadora do devido processo e vinculada ao mau uso da propriedade, cuja justa e prévia indenização se daria em títulos da dívida agrária. Enfatizou que a hipótese dos autos, por sua vez, trataria de assentamento de colonos em observância a interesse social, sem caráter sancionatório — motivo pelo qual a justa e prévia indenização teria ocorrido em espécie — e não vinculada à produtividade ou às dimensões da área desapropriada.** Acrescentou o Min. Joaquim Barbosa, relator, que o referido interesse social residiria na necessidade de apaziguamento dos iminentes conflitos fundiários na região e, por essa razão, estaria justificada a interferência da União, por meio do INCRA. O Min. Ayres Britto aduziu que não competiria à citada autarquia atuar apenas em questões de reforma agrária, mas também naquelas de interesse social diverso. No tocante ao sustentado desvio de finalidade, assentou-se que caberia ao órgão expropriante determinar a gleba a ser destinada aos colonos, consideradas, inclusive, as áreas de preservação

ambiental. (MS 26192/PB, rel. Min. Joaquim Barbosa, 11.5.2011. MS-26192).

O jurisconsulto José Afonso da Silva (2001, p. 798) é pragmático quanto à norma do parágrafo único do art. 185 da Constituição, ao declarar que a proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins da reforma agrária é absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente:

**PROPRIEDADE PRODUTIVA. A *produtividade* é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio.** Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender à sua função social. Apesar disso, a Constituição estabeleceu que a lei garantirá tratamento especial à *propriedade produtiva* e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. De certo modo isso está previsto em relação a qualquer propriedade rural, pois é isso mesmo que significa a cláusula constante do art. 186, ao estatuir que a função social será cumprida pela observância simultânea dos requisitos enumerados, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei. **A proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins da reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, é a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não seria científico.** [grifo nosso]

Em que pese encontrarmos na doutrina a afirmação de que o parágrafo único foi regulamentado pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, conforme observado acima, não se encontra na aludida Lei qualquer menção, conceito ou característica sobre o tratamento especial, a que se refere o parágrafo em apreciação. Entende-se, portanto, que a norma programática do parágrafo único do art. 185 da Constituição não se encontra regulamentada por lei.

### **3.2 O parágrafo único do art. 185 e a função ambiental: alguns aspectos da primazia da realidade**

Analisa-se, aqui, aspectos relativos às situações fáticas que envolvem a propriedade produtiva e o elemento da dimensão ambiental. Reporta-se, inicialmente, à discussão do capítulo 1, da eventual dicotomia entre os art. 185, II, e 186, em que de um lado se tem a condição da produtividade satisfeita, mas destituída dos demais itens da função social

enumerados nos incisos do art. 186 da Constituição. Trata-se de situação em que não se atende à **função social plena**.<sup>10</sup>

Nesse contexto, parte da doutrina menciona que ao lado dos requisitos da função social do art. 186 da Constituição gravitam outros dispositivos pertinentes tanto constitucionais, quanto do *codex* civil (art. 1228). Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 24), por exemplo, lembram que a função social está disseminada por outros subsistemas da Constituição:

**a) no art. 170 da CF/88**, a função social da propriedade como princípio da ordem econômica (inciso III), sendo outro desses princípios a defesa do meio ambiente (inciso VI), que a seu tempo é subfunção (elementar) da função social (art. 186, II);

**b) no art. 225 da CF/88**, a preservação do meio ambiente (elementar da função social, inciso II, segunda figura, art. 186) alçada à condição de direito difuso e garantia constitucional, vedadas – na forma da lei – práticas potencializadoras de risco contra a função ecológica da flora e da fauna (idem inciso VII), isto é a utilização inadequada dos recursos naturais disponíveis (inciso II, início, art. 186);

**c) no art. 193**, o bem estar social como objetivo da ordem social, que a seu tempo é subfunção (elementar) da função social (art. 186, IV). (p. 24, grifo nosso).

No que concerne à incidência da desapropriação-sanção sobre hipóteses de descumprimento da “função ambiental” (art. 186, inciso II, da Constituição), Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 27/28) comentam que há previsão expressa de sancionamento administrativo, contida no § 3º do art. 225 da CF/88, ensejando desapropriação-sanção do art. 184, repudiando desapropriação por utilidade (DL 3365/41) ou necessidade pública, ou mesmo por interesse social genérico (Lei 4.132/62). Assim dissertam:

Ora, se a **Constituição Federal viabiliza “sanções”** (no plural, logo não apenas multa) administrativas por descumprimento de deveres ambientais (art. 225, § 3º), **se a desapropriação do art. 184 é unanimemente considerada como sanção administrativa**, se essa sanção é aplicável às hipóteses de descumprimento da função social (art. 186), e se entre essas hipóteses figura a situação de desconformidade ambiental (art. 186, II), **é evidente que não há como sustentar-se em face do sistema constitucional uma exegese que atribua ao art. 185 foros de imunização de imóveis**

<sup>10</sup> De fato, a propriedade que atinge o Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência na Exploração (GEE) atende apenas parte de um dos requisitos do art. 186 da Constituição Federal, assim como apenas parte de um dos requisitos do art. 9º da Lei nº 8.629/93. Portanto, é possível, aliás muito comum, que uma propriedade considerada produtiva não atenda sua **função social plena**, porquanto a função social da propriedade só é cumprida quando atendidas simultaneamente suas quatro condicionantes. (Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 17). [grifo nosso].



produtivos, a despeito de estarem em desconformidade ambiental, pois isso implicaria em defender que o art. 185 estaria suprimindo a competência administrativa para fiscalizar e punir os danos ao meio ambiente que a CF repugna no art. 225, e significaria defender a parcial inoperância do § 3º do art. 225, que ativa inclusive desapropriação como repressão (sanção) a danos ambientais, já que - referindo-se tal artigo a sanção de caráter administrativo – não poderia estar sinalizando desapropriação por utilidade ou necessidade pública, ou mesmo por interesse social genérico, haja vista não serem essas hipóteses de desapropriação-sanção, e sim apenas a prevista no art. 184 da CF.

Ademais, segundo Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 28) o art. 185 da CF, face obtenção da produtividade, não imuniza situações de ilícito ou abuso de direito na dimensão ambiental, nos seguintes termos:

Uma outra razão jurídica suficiente para congraçar a **dicção do art. 185 com a do art. 225, § 3º da CF/88**, de modo a coordená-los num **esforço exegético** que não negasse um em detrimento do outro, seria, reconhecendo a razoabilidade do raciocínio segundo o qual direitos são assegurados até a medida em que não configurem **ilícitos ou abuso de direitos**, anuir em que o art. 185 estaria referindo-se apenas à **produtividade lícita ou não abusivamente obtida**, não vigendo como garantia em caso de produtividade haurida por decorrência de ato ilícito ou abuso de direito, porquanto a negativa exigiria admitir defesa da apologia do ilícito pela carta constitucional da nação, premissa inadmissível em qualquer regime. [grifo nosso]

Tais argumentos são alicerçados pelo MS 22.164-0 SP, no voto do relator Ministro Celso Mello:

A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar reação estatal veiculadora de medidas – como a desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente **descumpre** o princípio da função social inerente à propriedade, **legitimado**, desse modo, nos **termos do art. 184 c/c o art. 186, II, da Carta Política**, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins da reforma agrária.

Cabe lembrar, entretanto, a existência de alguns dispositivos e instrumentos legais, que permitem a reparação da lesão ao meio ambiente, considerando a obrigação tanto do Poder Público, quanto de particulares, relativas à restauração de processos ecológicos essenciais, prover manejos ecológicos e reparar os danos causados, conforme o todo do art. 225 da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-

se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público:**

**I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;**

[...]

**VI - promover a educação ambiental** em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

**VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.**

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os **infratores**, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da **obrigação de reparar os danos causados**. [grifo nosso]

É de extrema importância verificar que, quando da ocorrência de fatos lesivos ao meio ambiente praticados pelo titular do imóvel rural, a reparação dano tem prevalecido como medida principal, nas autuações dos órgãos de fiscalização do meio ambiente, senão vejamos.

Para Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2006, p. 34), com fulcro no art. 4º, VI, da Lei n. 6.938/81<sup>11</sup>, a reparação natural ou específica, em que há o ressarcimento do dano ambiental “*in natura*”, deve preponderar sobre a indenização em dinheiro. E assinala, que, sempre que possível a reparação específica faz-se inafastável:

**A cumulação de pedidos de ressarcimento pelos danos materiais e morais, ou até mesmo uma ação em que sejam pleiteados somente danos morais causados aos usuários do bem ambiental**, por violação a este bem, que é de natureza difusa, **não tem o condão de afastar a reparação específica**, porquanto, como bem difuso, ele pertence a toda a coletividade, e a reparação específica faz-se inafastável quando possível.

Por derradeiro, vale ponderar que a terminologia empregada “poluidor-pagador” não exige a reparação em pecúnia, porquanto o termo pagador tem por conteúdo a **reparação do dano**. [grifo nosso].

<sup>11</sup> Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

[...]

VI - à **preservação e restauração dos recursos ambientais** com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Trata-se, portanto, da ideia de esgotar, prioritariamente, todas as tentativas de retornar ao *statu quo ante*, por meio da reparação “in natura”, para, caso não sendo possível, seja imputada a reparação meramente pecuniária.

Marie-Ève Roujou de Boubée, *apud* Álvaro Luiz Valery Mirra (2004, p. 307), esclarece que os danos ambientais são sempre reparáveis, sob o enfoque jurídico, mesmo que irreversíveis sob a ótica ambiental:

É certo que determinadas medidas de **reparação in natura**, notadamente a recomposição no estado anterior ao dano, são frequentemente mais apropriadas a tornar indene do que outras. Mas aí se trata de mera diferença de eficiência entre as modalidades de reparação – in natura e pecuniária – ou entre os diversos procedimentos de reparação in natura; alguns deles permitindo por vezes uma melhor adequação da compensação ao prejuízo do que outros. No entanto, a ideia de compensação é inerente a todos os mecanismos reparatórios.

Nesse sentido, **os danos ambientais podem até, em certas hipóteses, ser irreversíveis, sob a ótica ambiental e ecológica, mas nunca irreparáveis, sob o prisma jurídico.** Uma compensação pecuniária ou in natura sempre poderá (deverá) ser acordada para a recomposição, na medida do possível, do ambiente degradado. [grifo nosso].

É imprescindível observar que o interesse difuso ou transindividual pode ser reparado, mediante o estabelecimento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o infrator e a sociedade, consoante previsão legal disposta no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1995, acrescentado pelo art. 113 da Lei nº 8.078/1990, *in verbis*:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados **compromisso de ajustamento** de sua conduta às exigências legais, **mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.** [grifo nosso]

A proteção aos direitos metaindividuais ocorre não apenas por meio da ação coletiva. Tão ou mais importante que os instrumentos processuais para tutela desses direitos é a solução extrajudicial, obtida principalmente por intermédio de termo de ajustamento de conduta – TAC (Leonardo Roscoe Bessa, 2009, p. 407).

Ao considerar o TAC como instrumento de grande valor para a tutela extrajudicial dos direitos individuais, Leonardo Roscoe Bessa (2009, p. 409) destaca duas evidentes vantagens em relação às demandas coletivas: A primeira diz respeito à rapidez da solução, cujos reflexos são imediatos na sociedade; e em segundo lugar, por se tratar de

solução com razoável dose de consenso, as chances de descumprimento do termo de ajustamento de conduta são menores do que as de inobservância da decisão judicial.

Assim, cita-se, por exemplo, a atuação do Ministério Público Federal (2011), objetivando a reparação de danos ao meio ambiente, especialmente por meio dos chamados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC):

O Ministério Público Federal atua na área cível, também denominada tutela coletiva, quando defende interesses difusos<sup>12</sup>; coletivos<sup>13</sup> e individuais homogêneos<sup>14</sup>. Nesses casos, o MPF age por meio da **ação civil pública**, da **ação civil coletiva** ou da ação de improbidade administrativa.

Antes de propor as ações perante o Judiciário, o MPF adota **medidas administrativas**, como o inquérito civil público ou o procedimento administrativo cível, usados para coletar provas.

**Comprovada a existência de irregularidades, o MPF pode propor, antes de ingressar com a ação, a assinatura de termo de ajustamento de conduta (TAC).** O TAC, no entanto, não pode ser usado nas ações de improbidade administrativa.

Quando atuam na **tutela coletiva**, os procuradores defendem direitos referentes a temas como ordem econômica e consumidores; **meio ambiente** e patrimônio cultural; criança, adolescente, idoso e portador de deficiência; comunidades indígenas; educação e saúde; previdência e assistência social; patrimônio público e social; cidadania; direitos humanos e violência policial. Na maioria desses casos, é utilizada a **ação civil pública**. **Se as irregularidades também forem consideradas crime, cópias dos procedimentos são encaminhadas aos procuradores que atuam na área criminal [...].** [grifo nosso].

Algumas das características jurídicas do TAC, que é um instrumento de solução de conflitos negociada, podem ser observadas pelos seguintes itens da ementa do RESP 200502010628, que teve como relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, de 22/02/2010:

**[...] 2. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico.**

[...] 4. Consectariamente, é nulo o título subjacente ao termo de ajustamento de conduta cujas obrigações não foram livremente pactuadas, consoante adverte a doutrina, verbis:"(...) Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial. (FARIAS, Talden, Termo de Ajustamento e Conduta e

<sup>12</sup> **Interesses difusos:** que não são específicos de uma pessoa ou grupo de indivíduos, mas de toda a sociedade, como o direito de todos respirarem ar puro.

<sup>13</sup> **Interesses coletivos:** de um grupo, categoria ou classe ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica.

<sup>14</sup> **Interesses individuais homogêneos:** que têm um fato gerador comum, atingem as pessoas individualmente e da mesma forma, mas não podem ser considerados individuais, como os direitos do consumidor.

acesso à Justiça, in Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, v.LII, p. 121). [...] 10. Nesse sentido direciona a notável doutrina:“(...)como o compromisso de ajustamento às “exigências legais” substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, **são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar: (i) de não fazer**, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental; **(ii) de fazer**, que diz com a recuperação do ambiente lesado; e **(iii) de dar**, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis (Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823, 2004). [grifo nosso]

A respeito das possibilidades e alcance dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), é imperioso colacionar a seguinte jurisprudência, que versa sobre TAC firmado para a regularização da reserva florestal, que permitiu o cumprimento tanto da função ambiental quanto da própria produtividade, evitando a desapropriação:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. **ÁREA DE RESERVA LEGAL. DESCONSIDERAÇÃO PARA FINS DE APURAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL.** AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO SUFICIENTE. SÚMULA 283/STF. 1. O Supremo Tribunal Federal decidiu que "a reserva legal prevista no art. 16, § 2º, do Código Florestal, não é quota ideal que possa ser subtraída da área total do imóvel rural, para o fim do cálculo de sua produtividade (cf. L. 8.629/93, art. 10, IV), sem que esteja identificada na sua averbação" (MS 23.370/GO, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28.4.2000). **2. O Tribunal de origem, todavia, a despeito da orientação firmada pela Corte Suprema, entendeu que, "no caso, antes da vistoria, já firmara a parte com o Ministério Público Estadual Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (...) em Inquérito Civil, para a regularização da reserva florestal, fato que deve ser considerado para a exclusão da parcela da área aproveitável, mesmo com a averbação serôdia, pois a aferição dos índices do GUT e do GEE dizem respeito ao exame da realidade fática da propriedade, que, em relação à área de reserva, já era conhecida e verificável antes da vistoria".** [...] 3. Na hipótese, todavia, o recorrente deixou de impugnar tal fundamento, a atrair, desse modo, a aplicação do princípio consolidado na Súmula 283/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles." 4. Recurso especial não-conhecido. (RESP 200700539345, DENISE ARRUDA, STJ - PRIMEIRA TURMA, 09/02/2009). [grifo nosso].

Ao apreciar os efeitos do TAC na seara ambiental, Leonardo Ramos Gonçalves (2010) comenta que uma vez obtida **prevenção e reparação tempestiva e integral**, não existiria motivação para o ajuizamento de Ação Penal:

A doutrina discorre que caso haja assinatura do TAC entre o infrator e o órgão administrativo, no caso o IBAMA, atingindo o objetivo do Instituto, qual seja, a **prevenção e reparação tempestiva e integral**, não há motivo

para o ajuizamento de Ação Penal em busca da persecução de eventual crime cometido pelo compromissário.

Édis Milaré (2005), *apud* Leonardo Ramos Gonçalves (2010), leciona que se a prevenção e reparação tempestiva e integral forem atingidas, afasta-se a intervenção penal:

**A orientação político-criminal mais acertada é a de que a intervenção penal na proteção do meio ambiente seja feita de forma limitada e cuidadosa.** Não se pode olvidar jamais que se trata de matéria penal, ainda que peculiaríssima, submetida de modo inarredável, portanto, aos ditames rígidos dos princípios constitucionais penais – legalidade dos delitos e das penas, intervenção mínima e fragmentariedade, entre outros -, pilares que são a sanção penal do Estado democrático de direito. É a última *ratio* do ordenamento jurídico, devendo ser utilizada tão-somente para as hipóteses de atentados graves ao bem jurídico ambiente. **O Direito Penal neste campo cinge-se, em princípio, a uma função subsidiária, auxiliar ou de garantia de preceitos administrativos, o que não exclui sua intervenção de forma direta e independente, em razão da gravidade do ataque.** Em outras palavras, quando no caso concreto as demais esferas de responsabilização forem suficientes para atingir integralmente aqueles dois objetivos primordiais (prevenção e reparação tempestiva e integral), a verdade é que, em tese, não há mais razão jurídica para a incidência do Direito Penal. [grifo nosso].

Ademais, Leonardo Ramos Gonçalves (2010) ratifica que uma vez contornada a irregularidade não subsiste o interesse para o ajuizamento de Ação Penal, balizado na seguinte jurisprudência:

“HABEAS CORPUS - TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL - **CRIME AMBIENTAL** - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - MATERIA PENAL DESCONSTITUÍDA - POSSIBILIDADE. - A assinatura do termo de compromisso de ajustamento da conduta ambiental (TAC) junto aos órgãos competentes antes do oferecimento da denúncia pelo "Parquet" obsta a propositura da mesma, **ante a ausência de justa causa para a instauração da respectiva ação penal, devendo esta ser trancada.** - Ordem concedida. (ACSP. 3ª Câmara. HC 351992/2. Juiz Relator Ciro Campos. DJSP 15/02/2000).

Evidencia-se, ainda, a extinção da punibilidade pelo cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta, nos seguintes termos da ementa do HC 88.382-SP, *in verbis*:

PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. **CRIME AMBIENTAL.** ART. 40, § 1º, DA LEI 9.605/98. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. INOCORRÊNCIA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. **EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELO CUMPRIMENTO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. I - O trancamento da ação por falta de justa causa, na via estreita do writ, somente é possível se houver**

**comprovação, de plano, da atipicidade da conduta, da incidência de causa de extinção da punibilidade ou da ausência de indícios de autoria ou de prova sobre a materialidade do delito, o que não ocorreu na espécie** (Precedentes). II - Tendo em vista que as teses de incompetência da Justiça Estadual para processamento e julgamento da ação penal, e extinção da punibilidade pelo cumprimento do termo de ajustamento de conduta, foram suscitadas perante o e. Tribunal a quo, porém não foram apreciadas, fica esta Corte impedida de examinar tais alegações, sob pena de supressão de instância (Precedentes). Habeas Corpus parcialmente conhecido e, nesta parte, denegado. **Ordem concedida de ofício, determinando** a remessa dos autos ao e. Tribunal a quo, para que este examine como entender de direito as alegações do impetrante quanto à incompetência da Justiça Estadual para processamento e julgamento da ação penal, **e a extinção da punibilidade pelo cumprimento do termo de ajustamento de conduta.** (HC 200701818396, FELIX FISCHER, - QUINTA TURMA, 18/02/2008). [grifo nosso]

Todavia, é preciso observar o entendimento do STJ, no HC 82.911/MG<sup>15</sup>, que dispõe que: *“A assinatura do termo de ajustamento de conduta não obsta a instauração da ação penal, pois esse procedimento ocorre na esfera administrativa, que é independente da penal.”*

Retomando a discussão inicial quanto à aplicação plena do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, pensando em uma eventual sanção administrativa (desapropriação por descumprimento da função ambiental, por força do art. 9º da Lei nº 8.629/1993), há que se observar o disposto no art. 18 da Lei nº 4.471/1965 (Código Florestal):

Art. 18. Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, **o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário.**

§ 1º **Se tais áreas estiverem sendo utilizadas com culturas, de seu valor deverá ser indenizado o proprietário.**

<sup>15</sup> PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. CRIME AMBIENTAL. POLUIÇÃO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO DA AÇÃO PENAL. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. ACEITAÇÃO DE SURSIS PROCESSUAL. ORDEM DENEGADA.

1. A suspensão condicional do processo não obsta o exame da alegação de trancamento da ação penal. Precedentes do STJ.

2. O trancamento de ação penal em sede de habeas corpus reveste-se sempre de excepcionalidade, somente admitido nos casos de absoluta evidência de que, nem mesmo em tese, o fato imputado constitui crime.

3. A estreita via eleita não se presta como instrumento processual para exame da procedência ou improcedência da acusação, com incursões em aspectos que demandam dilação probatória e valoração do conjunto de provas produzidas, o que só poderá ser feito após o encerramento da instrução criminal, sob pena de violação ao princípio do devido processo legal.

4. **A assinatura do termo de ajustamento de conduta não obsta a instauração da ação penal, pois esse procedimento ocorre na esfera administrativa, que é independente da penal.**

5. Ordem denegada. (HC 82.911/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 05/05/2009, DJe 15/06/2009). [grifo nosso].

§ 2º As áreas assim utilizadas pelo Poder Público Federal ficam isentas de tributação.

Luís Carlos Silva de Moraes (2009, p. 355/356) interpreta o citado dispositivo, evidenciando a desnecessidade de retirar a titularidade do imóvel do particular para recuperação das áreas de preservação permanente (APP):

Ao mesmo tempo em que o caput tenta demonstrar um caráter de gratuidade, o § 1º confere a reversão de qualquer dano patrimonial que o florestamento venha causar. Melhor compreendendo o artigo, **a coerção ali contida é no sentido de que não há necessidade de retirar a titularidade do imóvel do particular para que se realize a obrigação legal.**

Há previsão constitucional e legal para a chamada “**ocupação administrativa**”, ou seja, a imposição PROVISÓRIA de utilização do imóvel particular pelo poder público e que, havendo qualquer prejuízo, o poder público se obriga a indenizar quando do retorno do domínio ao particular. **No presente caso a situação é similar, onde o poder público adentra a propriedade particular para realizar as melhorias necessárias nas áreas de APP.** Isso realizado, o domínio é devolvido ao proprietário. Havendo prejuízo indeniza-se, o que será exceção à regra. [grifo nosso].

No estudo da dinâmica da função ambiental (requisito do art. 186, inciso II, da Constituição), é imprescindível observar que o nosso ordenamento jurídico possibilita ao proprietário rural cumprir integralmente a obrigação de manutenção de reserva legal do imóvel, prevista no art. 16 da Lei nº 4.771, de 1965, de várias formas, conforme art. 44 da citada lei, com redação dada pela Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001:

Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

**I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação,** com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

**II - conduzir a regeneração natural da reserva legal;** e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

**III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão,** desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 1º Na recomposição de que trata o inciso I, o órgão ambiental estadual competente deve apoiar tecnicamente a pequena propriedade ou posse rural familiar. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).



§ 2º A recomposição de que trata o inciso I pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema original, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos pelo CONAMA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 3º A regeneração de que trata o inciso II será autorizada, pelo órgão ambiental estadual competente, quando sua viabilidade for comprovada por laudo técnico, podendo ser exigido o isolamento da área. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 4º Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma micro-bacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 5º A compensação de que trata o inciso III deste artigo, deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o **arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal**, ou aquisição de cotas de que trata o art. 44-B. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 6º O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a **doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária**, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006).

Por outro lado, impende destacar a obrigação do Poder Público prevista no art. 103 da Lei nº 8.171, de 1971. De acordo com tal dispositivo, é dever do Poder Público disponibilizar incentivos especiais para recuperação de áreas degradadas, bem como mudas de espécies nativas com o fito de recompor a cobertura florestal, *in verbis*:

**Art. 103. O Poder Público, através dos órgãos competentes, concederá incentivos especiais ao proprietário rural que:**

I - preservar e conservar a cobertura florestal nativa existente na propriedade;

**II - recuperar com espécies nativas ou ecologicamente adaptadas as áreas já devastadas de sua propriedade;**

III - sofrer limitação ou restrição no uso de recursos naturais existentes na sua propriedade, para fins de proteção dos ecossistemas, mediante ato do órgão competente, federal ou estadual.

**Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, consideram-se incentivos:**

I - a prioridade na obtenção de apoio financeiro oficial, através da concessão de crédito rural e outros tipos de financiamentos, bem como a cobertura do seguro agrícola concedidos pelo Poder Público.

II - a prioridade na concessão de benefícios associados a programas de infraestrutura rural, notadamente de energização, irrigação, armazenagem, telefonia e habitação;

III - a preferência na prestação de serviços oficiais de assistência técnica e de fomento, através dos órgãos competentes;

- IV - o fornecimento de mudas de espécies nativas e/ou ecologicamente adaptadas produzidas com a finalidade de recompor a cobertura florestal; e
- V - o apoio técnico-educativo no desenvolvimento de projetos de preservação, conservação e recuperação ambiental.

Trata-se, portanto, da disponibilização de incentivos especiais ao proprietário rural que se coaduna com o objetivo maior do cumprimento da função social, expresso no parágrafo único do art. 185, e consequentemente, no que determina o art. 186, incisos I e II.

Nesse contexto, Luis Carlos Silva de Moraes (2009, p. 548/549) aduz:

A extensão, fomento e incentivo rural é obrigação do poder público, havendo várias leis federais e estaduais sobre o tema.  
A Lei Federal nº 8.171/91 é de infungível importância para esse tema. Ela foi a primeira legislação a determinar a reposição florestal (art. 99) na área de reserva legal florestal, a qual está atualmente prevista no art. 44 do Código (redação pela MP 2.166-67/01).

Ademais, os arts. 99 a 104 da Lei nº 8.171, de 1991 determinam que as medidas de recomposição, reposição florestas preservação do solo<sup>16</sup> e sua cobertura, devem ser realizadas de forma particionada entre os proprietários rurais e o poder público. É o que preleciona Luis Carlos Silva de Moraes (2009, p. 549)

Essa reposição, desde a Lei nº 8.171/91, ou seja, há mais de 17 anos, tem sua responsabilidade particionada, em razão do seu art. 103. Na verdade, os arts. 99 a 104 da mencionada criam toda uma sistemática, com uma visão mais ampla: **a preservação do solo e sua cobertura**. [...]

A ideia da responsabilidade particionada é reforçada por Luis Carlos Silva de Moraes (2009, p. 550/551), a partir da análise do teor do art. 44 da Lei nº 4.771, de 1965, combinado com o art. 103 da Lei nº 8.171, de 1991, em que cabe ao poder público o fornecimento de mudas e ao produtor rural o plantio e manutenção:

O plantio e manutenção foi atribuído ao produtor rural. Entretanto, o art. 103, I, e parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.171/90, definem que o Poder Público (União, Estado e Municípios) deverá fornecer as mudas “...com a finalidade de recompor a cobertura florestal”.  
As condutas de plantar e cuidar são do proprietário do imóvel rural, mas o fornecimento das mudas para que possa “recompor mediante plantio” é do poder público.

---

<sup>16</sup> Art. 102. O solo deve ser respeitado como patrimônio natural do País.  
Parágrafo único. A erosão dos solos deve ser combatida pelo Poder Público e pelos proprietários rurais.

É indispensável destacar o Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009, que institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”. O citado decreto dedica-se a promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis, com prazo de até três anos para a adesão dos beneficiários, contados a partir da data da publicação.

De acordo com o Art. 2º do referido Decreto, considera-se regularização ambiental: *“atividades desenvolvidas e implementadas no imóvel rural que visem atender ao disposto na legislação ambiental e, de forma prioritária, à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal.”*

Há, então, expreso reconhecimento de que os imóveis rurais possuem passivos, mas que prevalece a determinação maior de fazer com que tais imóveis se regularizem ambientalmente, que tenham oportunidade de cumprir a função social plena. Basta que o proprietário ou possuidor de imóvel rural firme o termo de adesão e compromisso ao “Programa Mais Ambiente”.

O citado Decreto tem sua gênese tendo em vista o disposto no art. 27, inciso XV, alíneas “c” e “d”, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

XV - Ministério do Meio Ambiente:

- a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais;**
- d) políticas para integração do meio ambiente e produção;**
- e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal;
- f) zoneamento ecológico-econômico; [grifo nosso]

Também é importante verificar os efeitos do Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008, alterado pelos Decretos de nº 6.686/2008, 7.029/2009 e 7.497/2011, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. O Decreto nº 6.514, ao estabelecer data certa e prazo limite para averbação da reserva legal, antes das sanções administrativas (multas), disciplina a questão ambiental, e de forma reflexa, a desapropriação ou não do imóvel, face cômputo da área aproveitável e utilizável do imóvel. É o que se observar no seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO. REFORMA AGRÁRIA. IMISSÃO DA POSSE. SUSPENSÃO. APP - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NÃO CONSIDERADA. RAZOABILIDADE DAS ALEGAÇÕES. PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE. **1. É razoável a alegação de que o processo de averbação da reserva legal, mesmo realizado logo após a notificação, foi concluído bem antes da edição do decreto expropriatório e da propositura da ação de desapropriação.** Nesse sentido, a pretensão recursal encontra respaldo em entendimento jurisprudencial segundo o qual "a falta de averbação da área de reserva legal no registro de imóveis, contemporânea ao procedimento prévio de vistoria, cuja finalidade é averiguar todas as circunstâncias que envolvem a utilização do imóvel, não é motivo suficiente para que seja considerada aproveitável, tanto mais que esse requisito não consta do inciso IV, do art. 10 da Lei nº 8.629/1993, ao dispor que se consideram não aproveitáveis as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente." (TRF 1. Terceira Turma. AC 199735000046735/GO. Julg. 18/12/2007). **2. Também é juridicamente relevante a alegação de que, com a edição do Decreto nº 6686/2008, estariam suspensas as punições administrativas decorrentes da não averbação das áreas de reserva legal, até 11/12/2009, prazo este posteriormente prorrogado, pelo Decreto nº 70.029/2009, por mais 120 (cento e vinte) dias, contados da emissão dos documentos por parte do órgão ambiental competente ou instituição habilitada. O INCRA, assim, ao desconsiderar que o agravante teria tempo para averbar a reserva legal, considerando improdutiva a propriedade rural, teria, indevidamente, aplicado punição administrativa sem respaldo legal.** 3. Impõe-se a **suspensão da medida de imissão de posse**, até que sejam esclarecidas as consequências da não inclusão da área de reserva legal na apuração dos índices de produtividade do imóvel rural. A imissão do INCRA na posse do imóvel, antes que se dê o conhecimento exauriente da matéria, a ser realizado no âmbito da ação declaratória de produtividade de imóvel rural, é medida de difícil reversão. 4. Agravo de instrumento provido. (AG 00171263820104050000, Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5 - Quarta Turma, 17/02/2011).

A regularização ambiental, por meio da restauração e recuperação de áreas de preservação permanente e reserva legal, também tem sido preocupação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Recentemente, o CONAMA editou a RESOLUÇÃO Nº 429, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APPs, prevendo, em seu art. 8º, que a recuperação de APP e de reserva legal são elegíveis para obtenção de incentivos econômicos pertinentes à proteção, à conservação e ao uso sustentável:

Art. 8º A recuperação de APP, em conformidade com o que estabelece esta Resolução, bem como a recuperação de reserva legal, é elegível para os fins de incentivos econômicos previstos na legislação nacional e nos acordos internacionais relacionados à proteção, à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade e florestas ou de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Trata-se, então, de mais uma norma que concretiza os processos de regularização ambiental.

É essencial versar, ainda, sobre a proposta do chamado “Novo Código Florestal”, em tramitação no Senado Federal. O substitutivo ao Projeto de Lei de Câmara (PLC) nº 30, de 2011, aprovado pelas Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), prevê, expressamente, a regularização ambiental, consoante seus arts. 51 e 52.

De acordo com a redação do art. 51 do relatório, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRA’s) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos da Lei. A condição prévia e obrigatória para a adesão ao PRA é a inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Com base no requerimento de adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor será convocado para assinar o Termo de Adesão e Compromisso (TAC), que constituirá título executivo extrajudicial.

Já o art. 52 dispõe que a assinatura de TAC para regularização do imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 51, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de crimes ambientais), enquanto este estiver sendo cumprido. E consoante o § 2º do referido artigo: “*Extingue-se a punibilidade com a efetiva regularização*”.

Tais dispositivos acolhem, assim, o conteúdo expresso no parágrafo único do art. 185, tendo como objetivo o atendimento do requisito do art. 186, incisos II: “*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.*”

Nesse contexto, visualiza-se, mediante interpretação sistemática, que o parágrafo único do art. 185 da Constituição comporta a execução da previsão de reparação dos danos causados, nos termos art. 225, considerando a conformação do plexo normativo com a própria realidade, consoante fundamentos aduzidos mais à frente.

### 3.3 O parágrafo único do art. 185 da Constituição e a função trabalhista: aspectos da primazia da realidade

Nas relações trabalhistas, constata-se uma série de instrumentos de caráter reparatório, pedagógico, orientadora e promocional, que permitem a continuidade dos empreendimentos produtivos.

Assim, Carlos Henrique Bezerra Leite (2006, p. 572) destaca que: o nosso ordenamento constitucional legitima o Ministério Público, inclusive o do Trabalho, a “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, arts. 128, I, b e 129, III)*”; e que no curso do inquérito civil público ou do procedimento investigatório, a lei faculta ao Ministério Público tomar dos inquiridos/investigados termo de compromisso, também denominado termo de ajuste de conduta, por meio do qual se evita o ajuizamento da demanda, sanando-se, pela via extrajudicial, a ilegalidade detectada.

José dos Santos Carvalho Filho, *apud* Carlos Henrique Bezerra Leite (2006, p. 572), conceitua o termo de compromisso previsto no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347, de 1980 (Lei da Ação Civil Pública – LACP) como:

O ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais.

Carlos Henrique Bezerra Leite (2006, p. 572) defende como perfeitamente compatível o conceito supra ao processo do trabalho. Todavia, acrescenta que a lesão a interesses individuais homogêneos também pode ser objeto de instauração de inquérito civil e, consequentemente, de celebração do termo de ajustamento de conduta.

De forma semelhante, Leonardo Ramos Gonçalves (2010) lembra que o atual panorama do Poder Judiciário aponta cada vez mais incentivos para a utilização de **vias alternativas** que evitem movimentar a máquina judiciária, divulgadas diuturnamente, v.g por instituições como o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Ordem dos advogados do Brasil - OAB e Ministério Público do Trabalho – MPT. Este movimento se espalha em todos os órgãos do Poder Judiciário, influenciando, inclusive, os procedimentos na seara laboral.

Salienta, ainda, a função educativa e orientadora, no âmbito do Direito do Trabalho, dado que as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) e o Ministério Público do Trabalho apontam como lideranças na **utilização de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos**. Cita as possibilidades de ajustes administrativos, a chamada dupla visita e o TAC<sup>17</sup>. E ratifica o TAC como instrumento administrativo pelo qual o Ministério Público do Trabalho persegue o cumprimento do ordenamento jurídico trabalhista:

Neste diapasão, o Termo de Ajustamento de Conduta é o meio administrativo pelo qual o Ministério Público do Trabalho persegue o cumprimento do ordenamento jurídico trabalhista pelas empresas, localizando-se, portanto, dentre o rol de métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, **de extrema relevância para a diminuição das lides**.

Não se deve deixar, entretanto, de discutir a questão mais gravosa da função trabalhista: a questão do trabalho análogo à de escravo ou do trabalho degradante.

<sup>17</sup> As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTE’s atuam ora na **função educativa e orientadora** prevista no artigo 627 da CLT, ora com caráter repressor, cominando multas administrativas aos descumpridores da legislação trabalhista, sendo comum a realização de mesas redondas para apresentação de documentos ou até mesmo para simples averiguações de rotina.

Via de regra, quando realizada a fiscalização e constatada qualquer irregularidade é lavrado auto de infração pela SRTE, com aplicação de multa à empresa descumpridora da legislação trabalhista, cabendo à empresa autuada **aviar recurso administrativo** para reverter os termos da autuação **ou acatar a notificação e pagar a multa**, geralmente com abatimento de 50% em caso de ausência de recurso administrativo, sendo ambas as opções de notório caráter extrajudicial.

Frise-se, ainda, outro mecanismo extrajudicial utilizado pela SRTE, que é a possibilidade da **dupla visita do Fiscal do Trabalho**, afastando por completo tanto a invocação do Poder Judiciário, quanto a expedição de multa à empresa, fazendo com que a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego se torne em verdadeira entidade educadora e orientadora da legislação trabalhista.

A dupla visita reflete a preocupação do legislador de expressar que os órgãos administrativos trabalhistas devem assessorar, colaborar e orientar, não se resumindo suas tarefas em fiscalizar, autuar e multar, até mesmo porque o objetivo primeiro da inspeção do trabalho não é arrecadar a receita das multas para o Estado.

Nesta esteira, a utilização correta dos instrumentos fiscalizatórios, orientadores e repressivos à disposição da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego minimiza substancialmente a possibilidade de a empresa autuada invocar a Jurisdição do Estado, vg, a impetração, por determinada empresa, de **Mandado de Segurança ou Ação Anulatória** perante a Justiça do Trabalho em busca de anular eventual fiscalização ou ato procedido em excesso ou sem fundamentação legal.

De outro lado, o Ministério Público do Trabalho também possui à sua disposição o **Termo de Ajustamento de Conduta - TAC** - como eficiente medida extrajudicial de resolução de conflitos.

O Inquérito Civil Público (previsto na Lei 7.347/85), que possui natureza administrativa e inquisitorial, serve de base para o Ministério Público do Trabalho aviar **Ação Civil Pública** perante a Justiça do Trabalho.

Entrementes, o MPT pode deixar de ajuizar Ação Civil pública caso a empresa investigada concorde na assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta.

Firmado o Termo de Ajustamento de Conduta entre a empresa e o Ministério Público do Trabalho, este instrumento se tornará **título executivo extrajudicial**, sendo sua execução, em caso de descumprimento, da competência da Justiça do Trabalho. (Leonardo Ramos Gonçalves, 2010).

Destaca-se, inicialmente, o exemplo de Carlos Frederico Marés (2003, p. 126/127), *apud* Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p. 33):

[...] Imaginemos uma terra intensamente usada e altamente rentável, mas que para alcançar os índices de “produtividade” conta com trabalho escravo. Por certo esta situação não pode ser admitida ou tolerada pelo Direito, e não o é. Independentemente das consequências de ordem penal que possam advir para o proprietário, haverá de ter consequências civis para o direito de propriedade. Imaginemos uma outra que alcança os mesmos índices de “produtividade” com ações contrárias à proteção da natureza, como, por exemplo, a destruição das matas ou a poluição, pelo excesso de agrotóxicos, das águas ou pelo mau uso de curvas de níveis, causando erosão. Está claro que, embora rentáveis e em uso estas terras não cumprem a função social e têm que sofrer uma restrição legal.

Os exemplos imaginados, mas existentes na realidade não podem entrar na categoria de produtivos, com a proteção que lhe dá a Constituição no art. 185. Nos dois exemplos, embora rentáveis, o direito de propriedade foi exercido contra o interesse social e público, e contra a lei, não podendo ser protegido. **Ao contrário para este direito não existe proteção jurídica, ele está em situação antijurídica e pode ser desapropriado porque não cumpre a função social, não pertence à categoria de propriedade produtiva para o efeito do art. 185.** [...] [grifo nosso].

Evidenciam-se, também, os comentários de Bruno Rodrigues Arruda e Silva (2011, p. 110):

O contorno mais evidente da função trabalhista aplicada no meio rural, no entanto, está relacionado à questão do trabalho escravo ou a condições análogas à escravidão. As fiscalizações capitaneadas pelos auditores do Ministério do Trabalho e Emprego têm demonstrado que o problema existe e ocorre em todas as Regiões do País. **Questão muito grave que se destaca, com ênfase, nas operações de aliciamento ilegal de trabalhadores nordestinos para as fazendas da Região Norte e nas precárias condições laborais dos que trabalham na lavoura da cana-de-açúcar.** Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, chamada PEC do trabalho escravo, que prevê o confisco de terras, nas quais se verifica a exploração de trabalho escravo. A proposta foi apresentada em 2001 e ainda não foi aprovada, em razão da correlação de forças do Congresso, favorável aos interesses dos proprietários rurais. **Não obstante, apesar de não ser possível ainda efetuar o confisco sem indenização desses imóveis, o art. 186, III, da CF/88 autoriza a desapropriação-sanção dos imóveis nos quais se verifica a existência de trabalho escravo, em função do descumprimento do requisito trabalhista da função social.** [grifo nosso].

Em que pese os entendimentos expostos acima, verifica-se que o Governo Federal vem atuando na erradicação do trabalho análogo à de escravo, na forma descrita a seguir.



Em 08/12/1994, o Ministério do Trabalho-MTb, o Ministério Público Federal-MPF, o Ministério Público do Trabalho-MPT e a Secretaria de Polícia Federal-SPF, firmaram, entre si, Termo de Compromisso, com a finalidade de conjugar esforços visando a prevenção, repressão e erradicação de práticas de trabalho forçado, de trabalho ilegal de crianças e adolescentes, de crimes contra a organização do trabalho e de outras violências aos direitos à saúde dos trabalhadores, especialmente no ambiente rural. (Ministério do Trabalho e Emprego, 2011).

Criou-se, então, um Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), ligado à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para combate à escravização da mão de obra no Brasil. As operações de fiscalização para erradicação do trabalho análogo à de escravo são realizadas por uma equipe formada por auditores fiscais do trabalho, procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), policiais federais, com vistas a verificar *in loco* denúncia de prática de trabalho análogo a de escravo, ou por motivação interna do Ministério.<sup>18</sup>

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no curso da ação de fiscalização podem ocorrer as seguintes situações:

- a) **formalização dos contratos de trabalho no curso da ação fiscal:** refere-se aos trabalhadores sem CTPS assinada e que, no curso da ação fiscal, tiveram o seu contrato formalizado;
- b) **pagamento de indenização:** trata-se das verbas salariais devidas ao empregado, cujo pagamento no curso da ação fiscal é decorrente do rompimento do contrato de trabalho por causa dada pelo empregador. Compreende saldo de salários, de férias, décimo terceiro (gratificação natalina), entre outros. Não se confunde com as multas impostas pela auditoria trabalhista ou com as **indenizações por danos morais** propostas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

---

<sup>18</sup> “Cada integrante das equipes móveis tem um papel específico. Os auditores fiscais do trabalho coordenam as ações e se encarregam dos autos de infração – documentos oficiais que geram, por exemplo, indenizações imediatas para os trabalhadores e processos administrativos para inclusão dos infratores na Lista Suja do trabalho escravo (leia mais na pág. 40). Aos procuradores do trabalho cabe o apoio aos auditores fiscais e, posteriormente, o encaminhamento de **ações civis públicas à Justiça trabalhista**, com o objetivo de obter o pagamento de multas e novas indenizações.

Os policiais federais garantem a segurança das equipes e atuam como polícia judiciária, colhendo provas para o Ministério Público Federal (MPF), responsável por mover ações penais contra os empregadores. A Polícia Rodoviária Federal também é parceira constante do GEFM na segurança dos fiscais. Eventualmente, integrantes de outros órgãos públicos são convidados para essas ações.” (Revista Em discussão, 2011, p. 35).

- c) **autos de infração lavrados:** documento fiscal imposto ao empregador em virtude de infração à legislação trabalhista. Cada auto de infração dará início a processo administrativo com duplo grau recursal, que ao final, declarado subsistente, redundará na imposição de multa pecuniária.
- d) **resgate de trabalhadores:** refere-se ao trabalhador encontrado em situação análoga a de escravo incurso em uma ou mais hipóteses do **artigo 149 do Código Penal**. São elas: trabalho forçado, servidão por dívida, jornada exaustiva e/ou trabalho degradante.
- e) **na hipótese de constatação de trabalho análogo à de escravo, inclusão na chamada lista suja de empregadores.** Trata-se do Cadastro de Empregadores, que contém infratores flagrados submetendo trabalhadores na condição análoga à de escravo, conforme previsto na Portaria Interministerial nº 2 de 12 de maio de 2011, que revogou a Portaria MTE nº. 540/2004.

Em relação à inclusão de nome no “Cadastro de Empregadores”, que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou pela legalidade da Portaria 540/2004:

[...] 9. In casu, o Ministro do Trabalho e Emprego, ao editar a Portaria inquinada de ilegal, somente criou o "Cadastro de Empregadores" que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravos, atribuindo à Secretaria de Inspeção do Trabalho a incumbência de inclusão e exclusão dos empregadores da denominada "Lista Suja", consoante se infere da Portaria 544/2004. 10. Ademais, o reexame sobre se o impetrante vem cumprindo o **ajustamento de conduta**, aliás, fato contestável, retira a liquidez e certeza que ensejariam a aferição imediata do direito líquido e certo, recomendando a utilização de procedimento com cognição plenária. 11. Mandado de Segurança extinto por duplo fundamento, de incompetência e ausência de direito líquido e certo, que não inviabiliza a discussão em demanda de cognição exauriente. (MS 200401638551, LUIZ FUX, - PRIMEIRA SEÇÃO, 18/12/2006).

O Ministério do Trabalho e Emprego (2011), por outro lado, mostra que ao sanar as irregularidades, há a exclusão do referido cadastro:

A atualização semestral do Cadastro consiste basicamente na inclusão de empregadores cujos autos de infração estejam com decisão definitiva e não estejam mais sujeitos aos recursos na esfera administrativa, bem como, da **exclusão daqueles que, ao longo de dois anos, contados da sua inclusão no Cadastro, lograram êxito em sanar irregularidades identificadas pela**

**inspeção do trabalho e atenderam aos requisitos previstos na Portaria retro mencionada.**

Ressalta-se que para o Ministério Público do Trabalho (MPT), a Lista Suja é uma sanção pedagógica (Revista Em discussão, 2011, p 40):

Ao lado das operações de campo coordenadas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel, **o Estado brasileiro conta com outra arma poderosa no combate ao trabalho escravo: o Cadastro de Empregadores flagrados utilizando mão de obra em condições análogas à escravidão.** Também conhecido como Lista Suja, o cadastro, mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relaciona no momento 210 pessoas físicas e jurídicas de 17 estados (veja infográfico na pág. 41).

Embora não tenha sido criado por uma lei, mas pela portaria 540 do MTE, de outubro de 2004, **o instrumento visa impedir que os proprietários incluídos na lista recebam financiamentos públicos.**

Também mancha a credibilidade das empresas e produtores cujos nomes ficam estampados na relação, que pode ser acessada no site do MTE, junto com os CPFs e CNPJs dos infratores, além do número de trabalhadores resgatados em cada propriedade. **“É a melhor sanção pedagógica contra o trabalho escravo”, afirma a procuradora do Ministério Público do Trabalho (MPT) Débora Tito. Segundo ela, a Lista Suja impõe prejuízos financeiros e de imagem às empresas, que buscavam justamente baratear seus custos de produção ao escravizar mão de obra.** “A empresa perde investimentos e o direito a financiamentos públicos. A portaria 540 não obriga os bancos a não financiarem [os infratores], mas a repercussão social acaba fazendo efeito”.

Débora Tito ressalta que a inclusão de um empresário ou proprietário no cadastro é feita de maneira responsável. Cada auto de infração expedido nas operações das equipes móveis dá início a um processo administrativo no Ministério do Trabalho com direito a contraditório, ampla defesa e duplo grau de recurso para o empregador.

Vencidos os recursos, o nome do infrator é lançado no cadastro, onde fica por pelo menos dois anos, período em que é monitorado pelo MTE. **Se ao final desses dois anos, o empresário ou produtor cumprir suas obrigações e não reincidir, ele sai do cadastro.** [grifo nosso].

De forma semelhante, o Tribunal Regional de Trabalho 8ª Região, entendeu que a indenização por dano moral coletivo tem a mesma natureza pedagógica-preventiva, consoante emenda:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRABALHO RURAL EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. DANO MORAL COLETIVO. INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS.** O pedido de indenização por dano moral coletivo não se confunde com o pleito de reparação dos danos individualmente sofridos pelo trabalhador. **A indenização por dano moral coletivo tem a mesma natureza pedagógica-preventiva, mas também visa reparar a ordem jurídica violada e os interesses difusos e coletivos da sociedade, indignada pela transgressão dos direitos mais mezinhos do cidadão-trabalhador, retirando-lhe a garantia constitucional do respeito**

à dignidade da pessoa humana. [...] (TRT – 8ª Região – 3ª Turma, Recurso Ordinário nº 0068/2003-114-08-00-9, Rel. Juiz Antônio Oldemar Coelho dos Santos, 13.04.2005).<sup>19</sup>

Cabe lembrar que o Conselho Monetário Nacional (CMN), por meio da Resolução nº 3.876 do Banco Central, de 22/06/2010, vedou a concessão de crédito rural pelas instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) às pessoas físicas ou jurídicas que estão inscritas na chamada Lista Suja, consoante seu art. 1º, *in verbis*:

Fica vedada às instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) a contratação ou renovação, ao amparo de recursos de qualquer fonte, de operação de crédito rural, inclusive a prestação de garantias, bem como a operação de arrendamento mercantil no segmento rural, a pessoas físicas e jurídicas inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de decisão administrativa final relativa ao auto de infração.

Nesse contexto, são celebrados os Termos de Ajustamento de Conduta. Trata-se de compromisso assumido pelos pacientes de não mais celebrar contratos de trabalho em desconformidade com as leis trabalhistas, sob pena de aplicação de multa estabelecida no termo. Em regra, o cumprimento do TAC esvazia o interesse processual de eventual ação civil pública ou outra providência judicial acerca de interesses difusos ou coletivos, já que a empresa cumpriu com as obrigações de fazer e pagou o valor referente à indenização moral, o que não interfere na área penal. Tem natureza de título executivo. Assim, colaciona-se:

**PENAL. CRIMES PREVISTOS NOS ARTIGOS 149, CAPUT, 203, § 1º, I E 207 DO CP. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INFRAÇÃO PENAL CONTRA INTRESSE E CONTRA SERVIÇO DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AO PRIMADO DA GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO NO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE EFEITO SUSPENSIVO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NÃO AFASTA OS PRINCÍPIOS DA OBRIGATORIEDADE E DA INDISPONIBILIDADE DA AÇÃO PENAL. PRELIMINARES DE ILICITUDE DAS PROVAS, DE INÉPCIA DA DENÚNCIA E DE FALTA DE JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL. MATÉRIA NÃO DEBATIDA PELO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. 1. Os crimes atribuídos aos pacientes envolvem valores que vão além da liberdade individual dos trabalhadores reduzidos a condição análoga à de escravos. Tais infrações penais atentam contra o primado da garantia da dignidade da pessoa humana e da liberdade de trabalho, não havendo, portanto, que se afastar o interesse da União e a atribuição de competência à Justiça Federal, nos moldes do artigo 109,**

<sup>19</sup> Apud Xisto Tiago de Medeiros (2009, p. 108).

**VI, da Constituição Federal.** 2. Nos termos do art. 317, § 4º do Regimento Interno do STF, o agravo regimental não possui efeito suspensivo, não havendo óbice ao prosseguimento do processo **3. O Termo de Ajustamento de Conduta não afasta os princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal. Trata-se de compromisso assumido pelos pacientes de não mais celebrar contratos de trabalho em desconformidade com as leis trabalhistas, sob pena de aplicação de multa estabelecida no termo. Não impede a apuração da responsabilidade penal pela prática de condutas criminosas ocorridas antes ou após a assinatura do referido.** **4. O exame das preliminares de ilicitude das provas, de inépcia da denúncia e de falta de justa causa para a ação penal, formuladas pelos réus, configuraria a vedada supressão de instância.** 5. Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida. (ACR 200637000027196, DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, TRF1 - QUARTA TURMA, 01/06/2010).

No mesmo sentido, quando ao crime de redução a condição análoga à de escravo os Habeas Corpus 39573-MS<sup>20</sup> e 39574-MS<sup>21</sup>: *“O fato do paciente ter firmado o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho não impede a propositura da ação penal.”*

Há que se destacar o acórdão, originário de ação civil pública do Ministério Público do Trabalho, da 1ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que confirmou

<sup>20</sup> HABEAS CORPUS. **REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. FRUSTRAÇÃO DE DIREITO TRABALHISTA. FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO. TAC. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ORDEM DENEGADA.** 1. A peça acusatória contém a exposição clara e objetiva dos fatos alegadamente delituosos, o que possibilita ao paciente o exercício pleno do direito à ampla defesa. Alegação de inépcia afastada. **2. O fato do paciente ter firmado o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho não impede a propositura da ação penal.** **3. O cumprimento do TAC esvazia o interesse processual de eventual ação civil pública ou outra providência judicial acerca de interesses difusos ou coletivos, já que a empresa cumpriu com as obrigações de fazer e pagou o valor referente à indenização moral, o que não interfere na área penal.** 4. No que tange ao delito de falsificação de documento público, esta Primeira Turma já decidiu que a ausência de registro em CTPS configura o aludido crime (HC 200503000266810). 5. Ordem denegada. (HC 201003000029820, JUIZA VESNA KOLMAR, TRF3 - PRIMEIRA TURMA, 14/04/2010).

<sup>21</sup> HABEAS CORPUS. **REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. FRUSTRAÇÃO DE DIREITO TRABALHISTA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. INÉPCIA DA DENÚNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ORDEM DENEGADA.** 1. A peça acusatória contém a exposição clara e objetiva dos fatos alegadamente delituosos, o que possibilita ao paciente o exercício pleno do direito à ampla defesa. Alegação de inépcia afastada. **2. O fato do paciente ter firmado o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho não impede a propositura da ação penal.** **3. O cumprimento do TAC esvazia o interesse processual de eventual ação civil pública ou outra providência judicial acerca de interesses difusos ou coletivos, já que a empresa cumpriu com as obrigações de fazer e pagou o valor referente à indenização moral, o que não interfere na área penal.** 4. No que tange à legitimidade do paciente para figurar no pólo passivo da demanda, importante observar, que o sujeito ativo do crime descrito no **artigo 149 do Código Penal** pode ser qualquer pessoa, embora, em regra, seja o empregador e seus prepostos. 5. Considerando que os depoimentos das testemunhas confirmaram que o paciente arregimentava e era responsável pelos trabalhadores e por alguns foi reconhecido até mesmo como empregador, não há que se falar em ilegitimidade passiva. 6. Ordem denegada. (HC 201003000029820, JUIZA VESNA KOLMAR, TRF3 - PRIMEIRA TURMA, 14/04/2010).

decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 8ª Região e determinou a empresa Agropecuária pagar R\$ 5 milhões de indenização por dano moral coletivo, por prática de trabalho escravo em suas propriedades:

**RECURSO DE REVISTA - DANO MORAL COLETIVO - REDUÇÃO DE TRABALHADOR A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO - REINCIDÊNCIA DAS EMPRESAS - VALOR DA REPARAÇÃO.** O Tribunal local, com base nos fatos e nas provas da causa, concluiu que as empresas reclamadas mantinham em suas dependências trabalhadores em condições análogas à de escravo e já haviam sido condenadas pelo mesmo motivo em ação coletiva anterior. **Com efeito, a reprovável conduta perpetrada pelos recorrentes culmina por atingir e afrontar diretamente a dignidade da pessoa humana e a honra objetiva e subjetiva dos empregados sujeitos a tais condições degradantes de trabalho, bem como, reflexamente, afeta todo o sistema protetivo trabalhista e os valores sociais e morais do trabalho, protegidos pelo art. 1º da Constituição Federal.** O valor da reparação moral coletiva deve ser fixado em compatibilidade com a violência moral sofrida pelos empregados, as condições pessoais e econômicas dos envolvidos e a gravidade da lesão aos direitos fundamentais da pessoa humana, da honra e da integridade psicológica e íntima, sempre observando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Na hipótese, ante as peculiaridades do caso, **a capacidade econômica e a reincidência dos recorrentes**, deve ser mantido o quantum indenizatório fixado pela instância ordinária. Intactas as normas legais apontadas. Recurso de revista não conhecido. (RR - 178000-13.2003.5.08.0117, Relator Ministro: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho. Data de Julgamento: 18/08/2010, 1ª Turma, Data de Publicação: 27/08/2010).

Ademais, aquele que reduzir alguém a condição de escravo sofrerá as punições previstas nos artigos 149, 203 e 207 do Código Penal, que tratam especificamente do trabalho escravo.<sup>22</sup> Observa-se, todavia, que as Convenções 29 e 105, ratificadas pelo Brasil,

<sup>22</sup> **Art. 149.** Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

**Art. 203** - Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho:

Pena - detenção de um ano a dois anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Na mesma pena incorre quem:

I - obriga ou coage alguém a usar mercadorias de determinado estabelecimento, para impossibilitar o desligamento do serviço em virtude de dívida;

II - impede alguém de se desligar de serviços de qualquer natureza, mediante coação ou por meio da retenção de seus documentos pessoais ou contratuais.

tratam a questão como “trabalho forçado ou obrigatório”, e não como “análogo à de escravo”.<sup>23</sup>

Nessa breve análise sobre o trabalho análogo à de escravo, comenta-se, ainda, a proposta da PEC 438/2001, que oferece nova redação ao art. 243 da CF/88, estabelecendo a pena de expropriação da gleba onde for constatada a exploração de trabalho escravo, revertendo a área ao assentamento dos colonos que trabalhavam na região, sem qualquer indenização ao proprietário. Em que pese ter sido aprovada no Senado e na Câmara em primeiro turno, e tendo recebido contribuições ao texto original, a PEC apresenta-se na versão 438-C/2001 e espera a votação de segundo turno pelos deputados desde o ano 2004.

De acordo com a PEC 438-C/2001, o art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

---

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental.

**Art. 207** - Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional:

Pena - detenção de um a três anos, e multa.

§ 1º Incorre na mesma pena quem recrutar trabalhadores fora da localidade de execução do trabalho, dentro do território nacional, mediante fraude ou cobrança de qualquer quantia do trabalhador, ou, ainda, não assegurar condições do seu retorno ao local de origem.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se a vítima é menor de dezoito anos, idosa, gestante, indígena ou portadora de deficiência física ou mental.

<sup>23</sup> **CONVENÇÃO 29 SOBRE O TRABALHO FORÇADO OU OBRIGATÓRIO (OIT):**

**Artigo 2º:** 1. Para fins desta Convenção, a expressão "trabalho forçado ou obrigatório" compreenderá **todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente**. 2. A expressão "trabalho forçado ou obrigatório" não compreenderá, entretanto, para os fins desta Convenção: a) qualquer trabalho ou serviço exigido em virtude de leis do serviço militar obrigatório com referência a trabalhos de natureza puramente militar; b) qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas comuns de cidadãos de um país soberano, c) qualquer trabalho ou serviço exigido de uma pessoa em decorrência de condenação judiciária, contanto que o mesmo trabalho ou serviço seja executado sob fiscalização e o controle de uma autoridade pública e que a pessoa não seja contratada por particulares, por empresas ou associações, ou posta à sua disposição; d) qualquer trabalho ou serviço exigido em situações de emergência, ou seja, em caso de guerra ou de calamidade ou de ameaça de calamidade, como incêndio, inundação, fome, tremor de terra, doenças epidêmicas ou epizooticas, invasões de animais, insetos ou de pragas vegetais, e em qualquer circunstância, em geral, que ponha em risco a vida ou o bem-estar de toda ou parte da população; e) pequenos serviços comunitários que, por serem executados por membros da comunidade, no seu interesse direto, podem ser, por isso, considerados como obrigações cívicas comuns de seus membros, desde que esses membros ou seus representantes diretos tenham o direito de ser consultados com referência à necessidade desses serviços.

**CONVENÇÃO (105) CONVENÇÃO RELATIVA A ABOLIÇÃO DO TRABALHO FORÇADO:**

**Artigo 1º** Todo País-membro da Organização Internacional do Trabalho que ratificar esta Convenção compromete-se a abolir toda forma de trabalho forçado ou obrigatório e dele não fazer uso: a) como medida de coerção ou de educação política ou como punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente; b) como método de mobilização e de utilização da mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico; c) como meio de disciplinar a mão-de-obra; d) como punição por participação em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, **observado, no que couber, o disposto no art. 5º.**

Parágrafo Único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado, e reverterá a fundo especial com a destinação específica, na forma da lei. [grifo nosso].

Na hipótese de aprovação da redação proposta da PEC 438-C/2001, entende-se que tal expropriação somente se dará com a observância dos seguintes princípios: devido processo legal (LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal); princípio da ampla defesa e do contraditório (LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes); e do princípio da presunção da inocência (LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória).

A revista “Em discussão” (2011, p. 65) apresenta síntese com os principais argumentos a favor e contra a PEC 438-C/2001. Os argumentos favoráveis são:

- prevê alternativa, além da prisão, para punir quem patrocina o trabalho escravo, com forte efeito econômico para o criminoso;
- a punição pode ser aplicada com maior celeridade;
- a perda das terras torna inócuo o artifício do dono de transferir a propriedade para outra pessoa, que age como “laranja”;
- a pena prevista no Código Penal raramente é aplicada, pois, quando não se perde na lentidão da Justiça, geralmente é convertida em trabalhos comunitários;
- dá à sociedade uma demonstração de que o país está disposto a erradicar o trabalho escravo;
- reação positiva da comunidade internacional, inclusive com relação aos produtos brasileiros;
- elimina a identificação do setor primário brasileiro com a prática da violação dos direitos humanos;
- aprovação não deve esperar mais assassinatos e comoção, como aconteceu após a morte dos fiscais do Trabalho em Unaí (MG).



Quanto aos argumentos contrários, foram indicados os seguintes:

- A falta de uma definição clara sobre o que é trabalho escravo pode levar ao confisco arbitrário de imóveis produtivos;
- A avaliação subjetiva dos fiscais do Trabalho pode ser determinante no processo de expropriação;
- O trabalho agrícola é “mais rústico” e não pode ser comparado àquele feito em fábricas e em zonas urbanas;
- Há excesso de regras trabalhistas, o que gera insegurança jurídica e faz com que uma fazenda seja acusada indevidamente de usar trabalho escravo;
- A sazonalidade da produção agrícola e as diferenças regionais dificultam a aplicação de uma legislação para todos os casos;
- As leis em vigor já são suficientes para punir quem patrocina o trabalho escravo;
- A expropriação pune não apenas o dono das terras, mas todos os familiares, mesmo os que não têm conhecimento do crime;
- A possibilidade de confisco pode levar a uma onda de invasões de sem-terra, que acusariam injustamente a existência de trabalho escravo em terras produtivas e que cumprem sua função social.

Sem desconsiderar o pressuposto hermenêutico-Constitucional de que a Constituição é a norma superior em qualquer ocasião<sup>24</sup>, é possível concluir que os termos de ajustamento de conduta, a lista suja, e a própria ação civil pública, ao promoverem a reparação dos danos, se constituem como institutos promotores do cumprimento dos dispositivos do art. 186, incisos II e III, ou seja, da função ambiental e trabalhista. Trata-se, implicitamente, de situação abrigada pela inteligência do parágrafo único do art. 185 da Constituição. É, em síntese, mais uma forma de adequação e permissão para que a propriedade que eventualmente tenha descumprido um dos requisitos ambientais ou trabalhistas possa se regularizar e cumprir a função social plena.

---

<sup>24</sup> Alerta de Celso Ribeiro de Bastos, *apud* Henrique Savonitti Miranda (2007, p.109): “o postulado da supremacia da Constituição repele todo o tipo de intervenção que venha de baixo, é dizer, repele toda a tentativa de interpretar a Constituição a partir da lei. O que cumpre ser feito é sempre o contrário, vale dizer, procede-se à interpretação do ordenamento jurídico a partir da Constituição”.

## 4 DO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO, DA PRODUTIVIDADE E DA FUNÇÃO SOCIAL

Examina-se a figura jurídica do direito público subjetivo do produtor rural e o acesso à política agrícola que leva ao seu desenvolvimento e o cumprimento pleno da função social.

É importante, inicialmente, definir o conceito de direito público subjetivo e seus efeitos. Nesses termos, Clarice Seixas Duarte (2004, p. 113-118) comenta:

Entretanto, em que consiste, afinal, o direito público subjetivo? O jurista alemão Georg Jellinek, cuja obra, publicada em 1892, é um marco para a temática, definiu esta figura jurídica como sendo **"o poder da vontade humana que, protegido e reconhecido pelo ordenamento jurídico, tem por objeto um bem ou interesse"** (Jellinek, 1910:10). **Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual.** Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo).

**O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve.** De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, **passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular.** Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, ele supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor.

[...]

Na visão deste autor, a personalidade é uma categoria própria do direito público, formada pelo conjunto de capacidades jurídicas reconhecidas e concedidas ao indivíduo pelo ordenamento estatal e por meio da qual o homem é elevado à condição de sujeito de direito, passando a fazer parte da tutela jurídica. É da personalidade jurídica do indivíduo que deriva a possibilidade de provocar o Estado no interesse individual, colocando em movimento normas do ordenamento jurídico (Jellinek, 1910:62-63; 92-93).

**Note-se que o acionamento do ordenamento é feito em nome da perseguição de vantagens individuais, justamente porque o interesse individual é reconhecido como merecedor de uma proteção jurídica especial.** Na prática, cria-se um mecanismo de defesa contra abusos do poder estatal e proteção da liberdade individual, ideais fortemente identificados com os valores do pensamento jurídico liberal.

Não basta, portanto, que o Estado meramente proclame o reconhecimento formal de um direito. Torna-se essencial que, para além da simples declaração constitucional desse direito, seja ele integralmente respeitado e plenamente garantido, especialmente

naqueles casos em que o direito - como o direito à saúde - se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional. (AI 547758, Relator Min. CELSO DE MELLO, julgado em 22/06/2005, publicado em DJ 04/08/2005).

Nesse diapasão, entende-se que os mandamentos contidos no parágrafo único do art. 185 e art. 187 da Constituição são direitos subjetivos. Há que se reconhecer que são situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, prestar ou disponibilizar instrumentos em benefício de um particular, especificamente, de um produtor rural. É o que está explícito nos mencionados dispositivos:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;  
II - a propriedade produtiva.  
Parágrafo único. **A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.**

Art. 187. **A política agrícola será planejada e executada** na forma da lei, **com a participação efetiva do setor de produção**, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, **levando em conta, especialmente:**  
I - os instrumentos creditícios e fiscais;  
II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;  
III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;  
IV - a assistência técnica e extensão rural;  
V - o seguro agrícola;  
VI - o cooperativismo;  
VII - a eletrificação rural e irrigação;  
VIII - a habitação para o trabalhador rural.  
§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.  
§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Destarte, entende-se que é direito público subjetivo do proprietário e produtor rural receber os instrumentos da política agrícola como forma de obter o necessário para cumprimento pleno da função social. De igual forma, a propriedade produtiva deverá ter garantido tratamento especial para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social, especialmente no sentido de que deverá se oportunizar a sua adequação, a possibilidade para alcance da função social plena.

De acordo com o art. 187 da Constituição, o Poder Público tem a obrigação, entre outras, de: dar crédito; disponibilizar infraestrutura adequada para produção e comercialização (eletrificação rural etc); garantir preços compatíveis com os custos de produção; dar garantias de comercialização; prestar ou disponibilizar assistência técnica e extensão rural; dispor de seguro agrícola; etc. A referida norma foi regulamentada pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, combinada com a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991.

Não existe outra interpretação: o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício do produtor rural, e que, indiretamente, também beneficia para toda a sociedade, com segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. Trata-se de cumprimento do que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

Quis o constituinte conceder o citado direito público subjetivo aos produtores e proprietários, traduzido em conformidade com o Capítulo III (Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária), Título VII (Da ordem Econômica e Financeira) da Constituição, para que aqueles tivessem condições mínimas de atingir produtividade satisfatória, gerar empregos, conservar o meio ambiente e conquistar o bem-estar.

É possível, assim, ao titular do direito público subjetivo exigir judicialmente o Estado a executar o que deve, uma obrigação. Constitui-se, portanto, de obrigação do Estado disponibilizar os instrumentos imprescindíveis de política agrícola para que se atinja a produtividade, relações trabalhistas regulares, a conservação do meio ambiente e a conquista o bem-estar.

Corroborar com o entendimento acima, a seguinte jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça (STJ):

**DIREITO ECONOMICO. DIVIDA AGRARIA. SECURITIZAÇÃO. LEI 9138/95. ALONGAMENTO DA DIVIDA. DIREITO SUBJETIVO DO DEVEDOR. CONSEQUENTE INEXIGIBILIDADE DO TITULO EXECUTIVO. DOUTRINA. RECURSO PROVIDO. I. A SECURITIZAÇÃO DA DIVIDA AGRICOLA PREVISTA NA LEI 9138/95 CONSUBSTANCIA DIREITO SUBJETIVO DO DEVEDOR. COM VISTAS A IMPLEMENTAR A POLITICA AGRICOLA DE CARATER PROTETIVO E DE INCENTIVO DEFINIDA NO ART 187, INC. 1, DA CONSTITUIÇÃO, O GOVERNO FEDERAL AUTORIZOU AO TESOUREO NACIONAL A EMISSÃO DE TITULOS QUE PERFIZESSEM SETE BILHÕES DE REAIS. NÃO HAVERIA, DESTA FORMA, COMO FUGIR A DETERMINAÇÃO CONTIDA NA LEI 9138/95, QUE REGULA O PROGRAMA DE CREDITO RURAL, PARA REFINANCIAMENTO DA DIVIDA DOS PRODUTORES QUE, POR CIRCUNSTANCIAS ALHEIAS A SUA VONTADE, NÃO ESTAVAM EM DIA COM SUAS OBRIGAÇÕES JUNTO AS**

**INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. II O NÃO-EMPREGO DO DINHEIRO PÚBLICO PARA O FIM DESTINADO E A FALTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA AGRÍCOLA DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR RURAL DESCUMPRE O ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE, QUE TEVE GRANDE PREOCUPAÇÃO COM O SETOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA. (RESP 199800164987, SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, STJ - QUARTA TURMA, 22/06/1998).**

De forma semelhante, observa-se a ideia correlata de fomento ao incremento da produtividade agrícola, à utilização otimizada dos fatores de produção, na Comunidade Européia, conforme art. 33 do Tratado que institui a Comunidade Européia:

Artigo 33.o 1. A política agrícola comum tem como objectivos:

- a) **Incrementar a produtividade da agricultura**, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a **utilização óptima dos factores de produção**, designadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

Nota-se que, no caso do Brasil, além do fomento ao binômio produtividade e utilização ótima dos fatores de produção, há, pelo menos em tese, um direito público subjetivo, contido na norma constitucional do art. 187, que se vincula ao art. 185, principalmente ao parágrafo único, a qual se coaduna com os dispositivos do art. 186.

## 5 A LEI 8.629/1993 (LEI AGRÁRIA) É INCONSTITUCIONAL?

A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, igualou, respectivamente em seus artigos 6º e 9º, os conceitos de “propriedade produtiva”<sup>25</sup> e o requisito “aproveitamento racional e adequado”<sup>26</sup> da função social da propriedade rural.

Em que pese os conceitos de “propriedade produtiva” e o requisito “aproveitamento racional e adequado” da função social da propriedade rural estarem relacionados, o legislador, ao atribuir o mesmo conceito para os aludidos institutos, afrontou diretamente a Constituição Federal, fazendo incidir para os dois institutos, a aplicação, simultânea, do chamado Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE). É o que pugna a petição inicial da Ação Direta Inconstitucionalidade (ADI) 3865. A questão é sutil, mas de enorme efeito.

Caso a ADI 3865 prospere, haverá necessidade de revisar ou redefinir o conceito de “propriedade produtiva” da Lei 8.629/93, como medida de eficiência produtiva, de resultados. De forma semelhante, será inevitável reexaminar ou definir o conceito de “aproveitamento racional e adequado”, uma vez que este está mais afeto à forma ou maneira de produzir, ao uso do imóvel de acordo com a capacidade ou aptidão do solo, ao potencial que a terra oferece, ao melhor proveito do solo, sem agredi-lo. Assim, o aproveitamento racional e adequado teria que responder mais aos aspectos de sustentabilidade, de cunho agronômico e ambiental.

A ADI - 3865, que tem por objeto parte do texto dos artigos 6º e 9º, e parágrafos, da Lei Federal nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, demonstra que a redação dos aludidos artigos violam os artigos 184, 185 e 186 da Constituição Federal.

---

<sup>25</sup> “Art. 6º Considera-se **propriedade produtiva** aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, **graus de utilização da terra e de eficiência na exploração**, segundo índices fixados pelo órgão federal competente” [...].

<sup>26</sup> Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:  
I - **aproveitamento racional e adequado**;  
[...] § 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja **os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração** especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.”

Segundo a ADI – 3865, às fls. 4, o legislador misturou os indicadores grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência em sua exploração (GEE) para conceituar propriedade produtiva e função social (aproveitamento racional e adequado):

Desenganadamente, na redação dos dois dispositivos acima transcritos, **embaralhou, o legislador, requisitos que não se confundem, a saber, o grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência em sua exploração (GEE)**, ao determinar a sua aplicação de forma conjugada, fazendo-o, no primeiro dispositivo, para a definição da propriedade produtiva, para caracterização do cumprimento da função social. [grifo nosso].

Ao explicar sobre o Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência da Exploração (GEE)<sup>27</sup>, a Ação (fls. 5) demonstra a impossibilidade de exigência simultânea tanto para a conceituação da propriedade produtiva, quanto para o cumprimento da função social (requisito racional e adequado).

A Ação considera que a distinção entre os requisitos é de todo indispensável diante das normas constitucionais, por definir as hipóteses de desapropriação (fls. 5):

É que, **atendido o requisito do grau de eficiência em sua exploração, o imóvel**, só por esse motivo, **estará a cobro da expropriação-sanção, na conformidade do disposto no inciso II do artigo 185, independentemente de vir cumprindo, ou não sua função social**, objetivo que será alcançado mediante **tratamento especial** que lei específica garantirá à propriedade produtiva, na conformidade do disposto no parágrafo único do referido artigo.

**Em contrapartida**, não há cogitar da produtividade do imóvel rural que, segundo os ditames da lei, atende ao requisito da utilização ou aproveitamento racional e adequado, para tê-lo, por igual, como imune á exploração-sanção, desde que observados, é claro, os demais requisitos do artigo 186. [grifo nosso].

Argumenta, às fl. 5, que o legislador teria: a) tornado letra morta o inciso II do artigo 185 da Constituição, ao exigir que a propriedade produtiva cumpra função social na conformidade do disposto no artigo 186 e incisos; e b) invalidado a exclusão da propriedade que se acha racional e adequadamente utilizada e que, por isso mesmo, cumpre a função

<sup>27</sup> “Com efeito, **o requisito do grau de utilização da terra**, na conformidade do § 1º do referido artigo 6º, se expressa pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; enquanto **o grau de eficiência na exploração**, ao contrário, é mensurado pelo que o imóvel produz em determinado período, como resultado da atividade agrícola ou pastoril nele desenvolvida, conforme conceito que se extrai das regras do § 2º e seus incisos, do artigo 6º da lei sob enfoque.”

social, dentre as sujeitas a essa espécie de desapropriação, ao exigir que seja, simultaneamente, produtiva.

Demonstra, ainda, a contrariedade à Constituição e a impossibilidade de exigência simultânea dos dois requisitos, seja para a conceituação da propriedade produtiva, seja para a caracterização da função social, por meio do exemplo de Antônio Ernesto de Salvo (2005, p. 236):

O imóvel A, com área aproveitável de 200 hectares, plantou 160 hectares de milho e colheu 800 toneladas do cereal. O imóvel B, seu vizinho, seu vizinho, com área igual, só conseguiu plantar 150 hectares, mas usou melhor tecnologia e colheu 900 toneladas.

Se os dois sofrerem vistoria do Incra, o que produziu menos está dentro da lei, pois usou 80% da área. O imóvel B, entretanto, só plantou 75% disponível e é desapropriável. A fazenda A é produtiva e é mesmo, mas a fazenda B, ainda mais produtiva, é julgada como improdutiva. (fls. 6).

Consistente é a argumentação da ADI (fls. 6) quanto ao instituto da propriedade produtiva e sua imunidade, assim expressa:

Verdade indiscutível é que a Constituição pôs a cobro da desapropriação, para fins da reforma agrária, **tanto a pequena e a média propriedade**, quanto às propriedades produtivas, ainda que não estejam cumprindo a sua função social.

**Do contrário**, não teria condicionada a imunidade das primeiras tão-somente a que seu proprietário não possua outra; nem, muito menos, teria disposto, quanto às segundas, no parágrafo único ao artigo 185, que a lei (ainda não editada) lhes garantirá **tratamento especial** e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. [grifo nosso].

Assevera às fls. 7 que:

Admitir que a propriedade produtiva pode ser desapropriada, se não cumprir sua função social, é dar-lhe tratamento idêntico ao dispensado às propriedades improdutivas, tornando letra morta o inciso II do artigo 185.

Por outro lado, exigir que, para o cumprimento de sua função social, o imóvel rural deva ser produtivo, é invalidar o artigo 186, I, que ao referir ‘aproveitamento racional e adequado’, no grau de exigência estabelecido em lei, está tratando de exploração agropecuária ajustada à capacidade do solo e, portanto, da utilização e não da eficiência, que é medida pelo resultado (produção), requisito apto, por si só a imunizar o imóvel rural da desapropriação para fins de reforma agrária”, conclui a entidade.

Ver-se, então, que “produtividade” e “aproveitamento racional e adequado”, embora complementares, são institutos distintos. O conceito de “propriedade produtiva” da



Lei 8.629/93 é medida de eficiência produtiva, de resultados, enquanto o conceito de “aproveitamento racional e adequado” está mais afeto à forma ou maneira de produzir, ao uso do imóvel de acordo com a capacidade ou aptidão do solo, ao potencial que a terra oferece, ao melhor proveito do solo, sem agredi-lo. Assim, o aproveitamento racional e adequado teria que responder mais aos aspectos de sustentabilidade, de cunho agrônomo e ambiental.

Nesse sentido, corrobora o entendimento de Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira (1993, p. 62),<sup>28</sup> bem como o de Roberto Marquesi, *apud* Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2009, p. 221), que menciona uma espécie de relação de adequação entre a chamada “forma de exploração”, previsto no inciso I, e “recursos naturais”, estabelecido no inciso II, ambos do art. 186 da Constituição, quase como um único requisito ambiental:

Os incisos I e II do art. 186 denotam a importância **da adequação entre a forma de exploração e os recursos naturais**, pois como explica Roberto Marquesi, “tanto os recursos naturais quanto o meio-ambiente **são fatores que se entrelaçam**, porque ambos consideram o imóvel como um elemento natural posto à disposição do ser humano. Aqui, toma-se em conta o valor natureza, presumindo-se o homem como agente capaz de violá-lo ou preservá-lo. [grifo nosso].

Mas, de forma mais contundente, Roberto Vagner Marquesi (2001, p. 100) chegou a conclusão de que o imóvel produtivo, mesmo sem observar o uso da área aproveitável mínima de oitenta por cento, é insuscetível de desapropriação para fins da reforma agrária:

Mas é possível que um imóvel atinja índices razoáveis de produtividade sem, no entanto, observar a área mínima de oitenta por cento. Em caso tal, pergunta-se se esse imóvel cumpre a sua função social. Responde-se

---

<sup>28</sup> Observe-se, no entanto, que, segundo os critérios fixados na legislação em vigor, **a utilização “racional e adequada”** leva em consideração apenas o **elemento econômico**, desconsiderando os demais requisitos da função social da propriedade. Isto porque **não basta que se obtenha a produtividade da terra**, mas se deve procurar sempre utilizar a melhor técnica agrícola no trabalho do solo, qual seja, **as técnicas modernas que procuram tirar o melhor proveito do solo, sem agredi-lo**; enfim deve-se utilizar na terra o tratamento técnico e científico apropriado, pois, se a técnica é cientificamente correta, a terra produz satisfatoriamente.

E mais, não basta que a técnica agrícola seja correta. Para que se tenha um aproveitamento satisfatório é **preciso também que se considere a aptidão do solo**. É preciso que se leve em consideração **o potencial que a terra oferece**, pois a terra não é propícia para um tipo de cultura, por mais moderna que seja a técnica, não vai permitir o aproveitamento satisfatório do solo. **É preciso, portanto, que se use a técnica de em compatibilidade com as condições geofísicas da terra.**” [grifo nosso].

[...] São estes fatores conjugados, **utilização racional e adequada que, levando em consideração a aptidão do solo**, trazem um resultado mais favorável, **permitindo que se obtenha um rendimento melhor**. Por isso mesmo a Constituição entende que a função social é cumprida quando ocorre “a utilização adequada dos recursos naturais”, pois a natureza, através dos recursos naturais como rios, lagos, também contribui, satisfatoriamente, para o cultivo da terra”. [grifo nosso].

negativamente, à vista do § 1º do art. 6º, da mesma Lei, porque nele foram deixados ociosos percentuais superiores aos tidos como razoáveis. Pergunta-se, então, se o mesmo imóvel é suscetível de expropriação para fins de reforma agrária. Novamente responde-se pela negativa, por força da regra excepcional insculpida no art. 185, inc. II, do Texto de 1988, que afasta da expropriação os imóveis produtivos. Tem-se aqui, pois, um caso de descumprimento da função social sem a possibilidade de exercício da pretensão expropriatória do Estado.

Entendimento semelhante foi exarado pela terceira turma do TRF 4, que apontou que tanto a inconstitucionalidade do GUT e GEE quanto o uso simultâneo deles repercutem, de forma negativa, no meio ambiente:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO EXPROPRIATÓRIO REFORMA AGRÁRIA. INCIDÊNCIA DE ÁREA PRODUTIVA E DESEMPENHO DE FUNÇÃO SOCIAL. INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. NULIDADE DO ATO. 1. O art-186 da CF-88 determina que o aproveitamento da terra seja adequado e racional, com a utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio-ambiente. 2. **Os índices de produção fixados pelo INCRA e que rotulam uma propriedade rural como improdutiva, são de duvidosa constitucionalidade, porque, se aplicados, em pouco tempo, por inadequados e irracionais degradarão o meio-ambiente.** 3. **Uma propriedade com o GEE de 100,21% e o GUT de 61% é produtiva e não se presta para a desapropriação para fins de reforma agrária, a ser feita na forma estabelecida pelos dispositivos constitucionais que regulam a matéria.** (AC 9104185862, LUIZA DIAS CASSALES, TRF4 - TERCEIRA TURMA, 24/03/1999).

Todavia, esse não é o entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CJ/MDA), expresso por Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p.33):

Como pode ser verificado através de leitura literal, o art. 6º considera propriedade produtiva aquela que é, **explorada econômica e racionalmente**. Quer dizer, a produtividade **econômica** deve ser alcançada **racionalmente**. Ou a contrário *sensu*, a produtividade econômica alcançada de forma irracional, não será considerada para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Ou, em outras palavras, o conceito de produtividade previsto na norma que regulou os dispositivos da Constituição é composto por dois elementos que devem ser atendidos simultaneamente: **produção econômica** que atinja os índices de produtividade (GUT e GEE), observada para tanto, **a racionalidade**, seja ambiental ou social. [grifo dos autores].

Em que pese esse último juízo, a questão permanece sem resposta, pois o legislador igualou os conceitos de produtividade com aproveitamento racional e adequado, na medida em que ambos exigem o cumprimento simultâneo dos índices de produtividade (GUT e GEE).

Ademais, merece apreciação as lições de José Berton e Francisco Lombardi Neto, *apud* José Afonso da Silva (2005, p. 748), sobre conceito de “aproveitamentos racional e adequado” da Constituição de 1988, que, definitivamente, não é produtividade:

APROVEITAMENTO RACIONAL E ADEQUADO. Esse aproveitamento significa, em última análise, o uso sustentável da terra agrícola, a prática de manejo agrícola que preserve o solo como patrimônio nacional desta e das futuras gerações. *Aproveitamento racional* do solo agrícola envolve a adoção de *sistemas de manejo*, como (a) *rotação de culturas* – que consiste em alterar, em um mesmo terreno, diferentes culturas em uma seqüência, de acordo com um plano definido; (b) o *preparo do solo* – que está vinculado ao tipo de cultura, sendo certo que a intensificação no preparo do solo provoca desgaste de sua fertilidade e erosão, pela degradação de suas partículas e, especialmente, pela remoção de resíduos da cultura anterior, com enfraquecimento dos sistemas de proteção da terra; significa que o modo adequado de preparo do solo constitui um sistema de proteção; (c) a *subsolagem* – que é um processo mecânico para soltar e quebrar o material do subsolo, a fim de que haja um aumento na infiltração da água da chuva, maior penetrabilidade das raízes e melhor aeração; (d) o *plantio direto* – que é o plantio sem preparo da terra por aração ou dragagem, que quebra a estrutura natural do solo, deixando-o exposto ao processo erosivo pela chuva especialmente; por isso, um “recurso para diminuir os efeitos do impacto da gota na superfície do solo é mantê-lo com vegetação ou com os resíduos desta, que dissipam a energia das gotas de chuva, evitando a desagregação das partículas de solo e, com isso, favorecendo a infiltração da água, diminuindo o escoamento superficial e, conseqüentemente, reduzindo as perdas de solo e água”. [grifo do autor].

É indispensável, ainda, comentar inconstitucionalidade decorrente do fato de que os índices estarem estabelecidos em ato administrativo, Instrução Normativa Nº 11, de 4 de abril de 2033, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e não em Lei. Nesses termos, Gastão Alves Toledo (2010, p. 346), ao analisar os critérios para aferição dos índices de produtividade, assegura:

A matéria está regulada na Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre os critérios para aferição dos índices de produtividade, os quais dizem respeito à qualificação de “propriedade produtiva”. Em virtude desta circunstância, é preciso considerar a hipótese de se estabelecerem índices cujo atendimento seja incompatível com a atividade agropecuária, sobretudo quando consideradas as diferentes regiões do país, fato que poderá ensejar a transformação da propriedade produtiva em improdutiva, ensejando-lhe a desapropriação.

Este cenário se torna mais provável quando o art. 6º da referida lei permite a **delegação**, a órgão administrativo, do ato de fixar os índices, cuja competência é do legislador, não cabendo, pois à administração pública fazer-lhe às vezes. **Considerando que o conceito de propriedade produtiva depende do atendimento aos índices antes referidos, o fato de os índices virem a ser fixados por ato administrativo, em vez de lei, conforme manda o caput do art. 186 da Constituição, subtrai-lhes a**

**condição jurídica ali estabelecida. É dizer, trata-se de delegação que padece de inconstitucionalidade**, como toda delegação legislativa, salvo a prevista no art. 68 da Carta Federal. [grifo nosso].

Tais divergências e traços de inconstitucionalidades reforçam muito a necessidade de regulamentação do art. 185 da Constituição de 1988.

## 6 DA EXIGÊNCIA DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA E RACIONAL NO CONCEITO DE PROPRIEDADE PRODUTIVA DA LEI 8.629/93

São debatidos os seguintes aspectos neste capítulo: a exigência de exploração econômica e racional no conceito de propriedade produtiva da Lei 8.629/1993; o alcance do conceito de exploração racional; a compatibilidade do conceito da lei com a constituição de 1988; a capacidade dos atuais índices de produtividade (Grau de Utilização da Terra e Grau de Eficiência da Exploração) refletirem o uso racional e adequado do imóvel rural, à luz dos preceitos Constitucionais; e a produtividade total dos fatores de produção.

O caput da art. 6º da Lei 8.629/93 define propriedade produtiva *in verbis*: “*Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente*”.

Se a exigência da exploração econômica e racional está contida na própria definição de propriedade produtiva, o que se deve considerar como exploração econômica e quando a mesma é racional?

Em relação a exploração econômica, o sucesso de qualquer empreendimento agrícola depende das ações do produtor rural, como agente econômico inserido em uma ou mais cadeias produtivas, gestionando os fatores de produção (terra, capital, mão-de-obra e tecnologia) a serem empregados, bem como dos fatores mercadológicos (preços recebidos, oferta e demanda etc.). Da composição do conjunto de fatores tem-se o resultado da atividade ou exploração econômica. Os atuais índices de produtividade, constantes no art. 6º da citada Lei, todavia, conseguem mensurar apenas a produtividade física da terra e não os fatores totais de produção.

Quanto à exploração racional seria aquela que segue as boas práticas de manejo de solo e água para produção, ou seria aquela em que se consideram todos os aspectos ambientais?

Os atuais índices são utilizados para aferir a produtividade dos imóveis rurais, e aquelas que não atingiram, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra – GUT, de no mínimo 80%, e Grau de Eficiência da Exploração – GEE, de no mínimo de 100%, são

desapropriáveis. Dessa forma, uma propriedade que teve um GUT de 100% e um GEE de 99% é desapropriável como “improdutiva”, embora de fato esteja produzindo.

Em consequência, à propriedade rural é imputada uma obrigação de produzir cada vez mais, não importando as variáveis de comercialização, armazenamento e transporte, disponibilidade de crédito, intempéries (secas, geadas, etc), fatores intrínsecos à propriedade (solos, declives, disponibilidade, etc), perecibilidade dos produtos, entre outros fatores, em especial as questões de mercado, como preços e renda líquida dos produtores.

Acontece que o aumento da produtividade física não garante, necessariamente, lucro líquido para o agricultor. Pode acontecer até o contrário, isto é: produzir mais e ter prejuízo. Os produtos alimentares registraram, muitas vezes, quedas sucessivas de seu valor real.

Em muitos casos, alguém que produz menos quilos por hectare do que os exigidos em pelo governo federal, certamente não cresce a produção ou por características de mercado, ou, muito frequentemente, por não dispor do capital que possibilita a tecnificação que gera produtividade. Não cresce como poderia para especular, mas sim porque não tem meios de fazê-lo.

O sucesso de qualquer empreendimento agrícola depende das ações do produtor rural, como agente econômico inserido em uma ou mais cadeias produtivas, conforme destacado por Ary Burger (1999):

O agricultor terá que ser um agente econômico capaz de discernir e selecionar as melhores condições de trabalho, tecnologia, capital e solo para bem produzir; produzir intensamente para atender a demanda mundial dos consumidores: alimentos e produtos industriais oriundos de matérias primas agrícolas ou que contenham insumos desta origem; analisar tendências e a conjuntura de mercado e decidir sobre o que e quanto plantar.

Em síntese, o produtor rural deve procurar a melhor relação custo/benefício, diante dos vários sistemas de produção e fatores determinantes do sucesso dos empreendimentos. Maior volume físico não representa mais renda agrícola.

Não se pode confundir capacidade de produção com a viabilidade econômica dessa.

A questão é complexa, mas observa-se, a priori, que os atuais indicadores de produtividade, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, parecem já não conseguirem mais refletir, adequadamente, a qualificação de produtividade de um imóvel rural, face suas próprias limitações.

Nesse contexto, é indispensável destacar, desde logo, o entendimento de Eliseu Alves (2006, p. 176) quanto ao que denominou de “índices de desapropriação da terra”:

A reforma agrária é importante programa do governo. Seu objetivo é dar acesso à posse da terra e influir na distribuição imobiliária. Contudo, **teve outro objetivo que foi intensificar o uso da terra.** Tanto assim, que **as medidas usadas para classificar a propriedade baseiam-se na idéia do aproveitamento do espaço disponível para exploração da agropecuária e em medidas de produtividade física da terra.**

O sinal para os produtores que têm área maior é claro: **trate de explorá-la no limite do índice de exploração e com produtividade da terra elevada, também na ótica dos índices.** Caso contrário, a propriedade torna-se passível de ser desapropriada. Assim, **a reforma agrária, do ponto de vista da produtividade da agricultura, ajuda a atingir três objetivos:**

- a) Divide os latifúndios que ficaram à margem da modernização. No lugar deles, nasce a agricultura muito mais intensiva, quanto ao uso da terra.
- b) **Quem quiser que sua terra seja desapropriada, que ocupe a área disponível;**
- c) **Com produtividade elevada – Essa é a medida para a produtividade da terra.**

Ou seja, a reforma agrária é fator adicional que tem favorecido o desenvolvimento da Revolução Verde entre nós, ao lado de forças determinantes, como a industrialização, política de crédito rural, de pesquisa e extensão rural, leis trabalhistas e abertura comercial.

Depreende-se, assim, que o atual processo de verificação da condição de produtividade cria sérias distorções, pois os atuais índices estão alicerçados no **conceito de intensificação do uso da terra.** Tanto é assim que as medidas usadas para classificar a propriedade baseiam-se na ideia do aproveitamento do espaço disponível para exploração da agropecuária e em medidas de produtividade física da terra. A partir de eventual ajuste dos índices, os produtores estarão “forçados” a obter produtividades elevadas, explorar mais as áreas aproveitáveis do imóvel rural, sem garantia de preços compatíveis com os custos de produção e de renda, significando que se a situação da economia for negativa, o produtor apenas estará sujeito a aumentar seu prejuízo.

Em relação ao processo de intensificação de uso da terra, Eliseu Alves (2006, p. 176/177) leciona que:

Assim, as medidas de produtividade para efeito de reforma agrária precisam confrontar três questões:

O objetivo de obter terra para desapropriar.

**O estímulo à intensificação do uso da terra – no caso, as medidas de produtividade atuais – atingem esse objetivo.**

**A racionalidade econômica em conjunção com a sustentabilidade. Os índices atuais não satisfazem esse requerimento.**

**O que se pode fazer é manter a filosofia dos índices atuais e introduzir o índice que meça a racionalidade econômico-ambiental. Se o índice econômico-ambiental der sinal vermelho, a desapropriação deve ser considerada.**

Constata-se, então, verdadeira inadequação do índice de rendimento físico ao critério do aproveitamento racional e adequado dos recursos. Não se considera a medida da racionalidade econômico-ambiental, a sustentabilidade dos empreendimentos.

Eliseu Alves alerta que:

a) o índice de produtividade da terra só reflete o uso racional e adequado em uma agricultura que usa, somente, mão de obra e trabalho, ou seja, muito primitiva. Em uma agricultura complexa, que emprega insumos adquiridos no mercado, máquinas e equipamentos, mão-de-obra qualificada e não qualificada, esse índice perde a capacidade de refletir o uso racional e adequado.

b) os indicadores em vigor (produtividade da terra) são apenas medidas parciais de produtividade. O índice de produtividade da terra só reflete o uso racional e adequado em uma agricultura que usa, somente, mão de obra e trabalho, ou seja, muito primitiva. Em uma agricultura complexa, que emprega insumos adquiridos no mercado, máquinas e equipamentos, mão-de-obra qualificada e não qualificada, esse índice perde a capacidade de refletir o uso racional e adequado do imóvel rural.

Ademais, indica como alternativa a substituição dos atuais índices de produtividade física (GUT e GEE) por outro índice mais formulado, que aferisse tanto o componente econômico, quanto o ambiental, ou seja, o índice de produtividade total dos fatores, obtido pela divisão do valor total da produção pelo valor total dos gastos:

**Índice econômico-ambiental.**

**Trata-se de índice tipo produto/insumo, modificado para comportar a componente ambiental.**



**M = Receita bruta** = Valor da produção, incluindo-se o autoconsumo + prêmio ambiental - penalidade ambiental. O prêmio e a penalidade se referem a produtos e não a insumos.

**D = Despesas** = Remuneração dos fatores fixos + remuneração dos fatores variáveis + penalidade ambiental – prêmio. Prêmio e penalidade se referem a insumos e não a produtos. A questão é definir os prêmios e as penalidades. Prêmios e penalidades devem traduzir-se em valores monetários.

**I = M/D é o índice proposto.** Quando prêmio e penalidade forem iguais a zero temos o índice I (1), muito conhecido dos economistas.

Enquanto não for possível medir os prêmios e as penalidades, elas devem ser desconsideradas no cálculo de I. Obtém-se I (1) que mede tão somente a racionalidade econômica. Uma variante é possível, introduzir prêmio e penalidade tão somente nos preços. É mais complicado operacionalmente.

O limite inferior do índice I ou I (1) é um. Caso, contrário não haverá sustentabilidade da exploração econômico-ambiental ou tão-somente econômica.

As medidas de penalidade e prêmios carecem de um modelo de análise apropriado, e ele tem que levar em conta microrregiões e até sistemas dentro delas. [grifo nosso]

O citado trabalho concluiu que os imóveis rurais, pelos índices atuais, são produtivos em relação ao rendimento da terra, em termos de rendimento físico por hectare de lavouras e pecuária.

Finaliza o trabalho com o seguinte posicionamento e recomendação:

Ora a Constituição da República Federativa do Brasil requer, entre outras coisas, que o estabelecimento seja econômica e racionalmente administrado. Assim, sem ser nenhum gênio em raciocínio dedutivo, conclui-se que o rendimento da terra, por hipótese, deve estar altamente correlacionado com índices de eficiência econômica do estabelecimento para atender-se ao preceito constitucional.

[...]

Portanto, a produtividade total é uma das escolhas que merece ser estudada por estar muito mais próxima do conceito constitucional. Mas, ele não tem nenhum charme. Não expressa o espírito da reforma agrária, como instrumento de punição dos grandes proprietários, tão claramente como os índices de produtividade física da terra. E, finalmente, é mais exigente de dados e de competência.

Destarte, se os atuais índices de produtividade (GUT e GEE) perderam a capacidade de refletir o uso racional e adequado do imóvel rural, pois se constituíram em meros índices de produtividade física, é preciso repensar a Lei nº 8.629/1993 à luz dos preceitos Constitucionais. Aferir tanto o componente econômico, quanto o ambiental, por meio da produtividade total dos fatores é um desafio, que justificaria uma nova regulamentação dos dispositivos constitucionais da política fundiária, especialmente o art. 185.

## **7 DA POSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL DO ART. 185, PARÁGRAFO ÚNICO: UMA DIRETRIZ PARA O CUMPRIMENTO PLENO DA FUNÇÃO SOCIAL**

Como manda o parágrafo único do artigo 185 da Constituição, lei específica garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. Tal parágrafo constitui-se como requisito fundamental, ou seja, a produtividade, que imuniza, o imóvel rural da desapropriação-sanção, não o isentando do cumprimento da função social plena. Ocorre que ainda não existe uma lei que, efetivamente, regulamentou tal dispositivo, apesar de que parte da doutrina entender que a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, cumpre tal papel regulamentador.

Caso haja a referida regulamentação, via legislativa, a expectativa é de que se aumente a segurança jurídica, ou que seja um ponto de equilíbrio entre o interesse social do Estado e o particular. Ademais, com a pretensa regulamentação, é possível visualizar a constituição de um novo instituto jurídico que seria uma espécie de graduação do cumprimento da função social.

Cabe ressaltar, desde logo, que não se trata de artifício para a não realização ou concretização da reforma agrária no País, pois o nosso ordenamento jurídico, além da desapropriação para fins da reforma agrária (Constituição Federal e Leis nº 8.629/1993 e nº 4.504/1964), utiliza, pelo menos, outros três mecanismos básicos para obter áreas destinadas à implantação dos assentamentos da reforma agrária: aquisição de imóveis rurais, por meio do Decreto nº 433/1992; destinação de terras públicas; e o crédito fundiário.

Poderia haver uma compatibilização, mediante elaboração e aprovação de lei específica, em que se daria à propriedade produtiva tratamento especial e normas para o cumprimento pleno da função social, conforme manda a Constituição Federal. A propriedade produtiva teria a oportunidade de se regularizar, objetivando o atendimento integral da função social, passando de um primeiro estágio para uma maior graduação.

Uma vez atingida a condição de produtiva a propriedade rural terá que seguir normas e prazos para o cumprimento da função social em sua totalidade, o Estado, mediante políticas públicas, teria a responsabilidade e dever de promover e executar ações específicas, que permitam aos proprietários cumprir integralmente a função social.

Todavia, a manutenção da ausência de tal normativo regulamentador, perpetuará a insegurança jurídica, em que a produtividade (art. 185, inciso II) continuará sendo confundida com o requisito “aproveitamento racional e adequado” da função social rural (art. 186, inciso I), ou terá seu conceito ampliado, conforme se constata nos artigos 6º e 9º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, discutido em capítulo anterior.

O parágrafo único é a norma fulcral que compatibiliza efetivamente os artigos do Capítulo III da Constituição Federal: Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em especial os arts. 184, 185 e 186. Ao invés da eventual antinomia entre o art. 185, II, e o art. 186 da Constituição Federal ter-se-ia uma harmonização de tais normas, mediante o dito tratamento especial, disposto no parágrafo único do art. 185.

Cabe lembrar a necessidade de observância dos pressupostos hermenêutico-constitucionais. As diretrizes hermenêuticas são verdadeiros postulados, verdades que, todo aquele que interpreta, deve admitir, sob pena total invalidade de seu esforço científico. São eles: a supremacia da Constituição<sup>29</sup>, a unidade da Constituição<sup>30</sup>, a maior efetividade possível<sup>31</sup> e a harmonização<sup>32</sup>. (Henrique Savonitti Miranda, 2007, p. 109).

Especialmente em relação ao parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal, deve-se apreciar a afirmação de Celso Ribeiro Bastos, *apud* Henrique Savonitti Miranda (2007, p. 112), em que nenhum artigo ou parte dele deve ser desconsiderado:

O postulado é válido na medida em que por meio dele se entenda que não se pode empobrecer a Constituição. **O que efetivamente significa este axioma é o banimento da idéia de um artigo ou parte dele possa ser considerado sem efeito algum, o que equivaleria a desconsiderá-lo mesmo.** Na verdade, neste ponto, acaba por ser um reforço do postulado da unidade da Constituição. Não se pode esvaziar por completo o conteúdo de um artigo,

<sup>29</sup> Celso Ribeiro de Bastos, *apud* Henrique Savonitti Miranda (2007, p. 110), afirma que procede-se à interpretação do ordenamento jurídico sempre a partir da Constituição.

<sup>30</sup> José Joaquim Gomes Canotilho, *apud* Henrique Savonitti Miranda (2007, p. 110), comenta: “obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”

<sup>31</sup> Tal primado determina que se proceda a interpretação da Constituição, sempre que possível, atribuindo ao dispositivo constitucional, sob exame, um máximo de eficácia. Faz-se importante ressaltar que esse axioma não tem por objetivo promover a interpretação ampliativa dos dispositivos constitucionais, fazendo sempre prevalecer a interpretação mais abrangente, o que se apresentaria como inegável subversão dos fins para os quais a Constituição fora criada. (Henrique Savonitti Miranda, 2007, p. 109).

<sup>32</sup> Celso Ribeiro Bastos, *apud* Henrique Savonitti Miranda (2007, p. 112/113), lembra que o princípio da harmonização, embora decorrente dos demais, com eles não se confunde: “Mais do que possibilitar a máxima efetividade possível, o postulado da harmonização relaciona-se com o da unidade, na medida em que não se podem admitir contradições. O que é uno não é divisível, muito menos em partes opostas.”

qualquer que seja, pois isto representaria uma forma de violação da Constituição.

Entende-se que a interpretação visualizada neste trabalho considera os pressupostos hermenêutico-constitucionais descritos acima.

Cabe investigar, ainda, se o cumprimento da função social pode se proceder de forma graduada, ao longo de determinado tempo, ou se os imóveis rurais devem, necessariamente, de imediato preencher todos os requisitos da função social. Nesses termos, apresentam-se alguns posicionamentos, objetivando esclarecer a questão em tela.

Assim, Robert Alexy, *apud* Inocêncio Mártires Coelho (2009, p. 1408), assevera:

Sendo a função social da propriedade, como sabemos, um princípio jurídico e não uma regra de direito, a sua implementação insere-se no jogo concertado de complementações e restrições recíprocas em que consiste o processo de aplicação/concretização dessa pautas axiológicas – por natureza abertas, indeterminadas e plurissignificativas – **enquanto mandatos de otimização.**

Essa qualificação, por conseguinte, remete-nos à **idéia de que a função social da propriedade é um tipo de norma que não se implementa em termos absolutos e excludentes de outras – antes opera gradualmente e dentro do possível** –, a depender tanto de condições jurídicas, a serem determinadas pelos princípios e regras contrapostos. [grifo nosso].

José Afonso da Silva (2001, p. 285), citando Karl Renner, assegura:

**A funcionalização da propriedade é um processo longo.** Por isso é que se diz que ela sempre teve uma função social. Quem mostrou isso expressamente foi **Karl Renner**, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu, houve transformação na estrutura interna do conceito de propriedade, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que a *propriedade atenderá a sua função social*, mas especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica, ou seja, como um princípio informador da *constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social* (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, *princípio também da ordem econômica* e, portanto, sujeita, só por si, ao cumprimento daquele fim. **Limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão-só com o exercício do direito, e se explicam pela simples atuação do poder de polícia.**

Nesse sentido, cabe destacar, desde logo, os ditames do § 4º do art. 182 da Constituição de 1988, que faculta ao Poder Público Municipal exigir o aproveitamento

adequado de solo urbano sob pena de **sucessivamente**: parcelar ou edificar compulsoriamente; majorar o imposto territorial e desapropriar.<sup>33</sup>

Em relação ao uso dos imóveis urbanos e rurais Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 254) assim se expressou:

Logo, a falta de utilização da propriedade imóvel urbana ou rural corresponde necessariamente ao descumprimento da função social, sujeitando o titular às **consequências de sua inércia**. De início, aquelas previstas na Constituição. **Para a propriedade urbana: IPTU progressivo; edificação e parcelamento compulsórios e desapropriação-sanção. Para a rural desapropriação-sanção.**

Analisando a política de desenvolvimento urbano, Gestão Alves de Toledo (2010, p. 346) destaca a seguinte crítica: “A *Emenda Constitucional n. 29, de 13/9/00, veio acrescentar a possibilidade de instituição do Imposto sobre a Predial e Rural – IPTU “progressivo e no tempo”, sob crítica de boa parte da doutrina.*”

Percebe-se que a desapropriação do imóvel urbano só acontece, quando esgotadas as penalidades de parcelamento ou edificação compulsórias e de tributação progressiva. Ora, é inegável a diferença de tratamento entre os imóveis urbanos e rurais quando do descumprimento da função social. Trata-se de ofensa ao princípio da isonomia entre os proprietários urbanos e rurais, na medida em que ao primeiro grupo é dada a oportunidade de outras penas antes da desapropriação-sanção.

Não se deve esquecer, também, conforme demonstrado no intróito deste trabalho, que o conceito de função social tem se transformado com o tempo, face realidade cambiante. Dessa forma, corrobora o entendimento de **Manoel Jorge e Silva Neto (2006, p. 84)**:

<sup>33</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, **sucessivamente**, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. [grifo nosso].

A interpretação histórico-evolutiva resplandece como critério salutar – e algumas vezes até mesmo indispensável – ao entendimento da dimensão da norma constitucional e, assim, *exempli gratia*, **o conceito de função social inserido no art. 5º, XXIII, não traduz significado imutável ou rígido**. Em vez disso, **de sorte a adequar o preceito constitucional à realidade social cambiante**, deverá o intérprete adaptar o imperativo “querer” constitucional às necessidades do momento no qual a regra venha a ser aplicada; e, portanto, não sem razão por que enfatiza Engisch ser tarefa do jurista interpretar a norma com o pensamento voltado à época presente.

A função social de Duguit priorizou apenas o uso, o aproveitamento do bem e sucessivamente foram agregados novos valores à função social, notadamente, os relacionados à proteção ao meio ambiente, as responsabilidades trabalhistas e de bem-estar.

Destarte, além da exegese do próprio parágrafo único do art. 185, sintetizado pelo tratamento especial à propriedade produtiva, podem ser mencionados outros fundamentos jurídicos que corroboram com a tese de cumprimento gradual da função social, na medida em que as atividades são executadas, na maioria das vezes, paulatinamente, e não instantaneamente.

Inicialmente, evidencia-se que é inerente a própria função social um papel promocional, consoante definido Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 241):

**O princípio da função social não tem o sentido de estabelecer limites ao direito de propriedade**, pois estes têm conteúdo apenas **negativo**, bem próximo da visão tradicional, própria do exercício do poder de polícia de administração, mas imprime-lhe **concepção positiva** própria de princípios constitucionais impositivos, assumindo **“um papel do tipo promocional”**, atuando como conformador da lei ordinária com a Constituição, possibilitando o reconhecimento da inconstitucionalidade das leis que o ignorarem, expressa ou implicitamente, servindo de farol iluminador, de interpretação da disciplina proprietária pelo juiz e pelos operadores do direito e, na falta de disposição expressa, representa um critério que legitima a analogia e também o afastamento das normas nascidas como expressão do individualismo, servindo ainda como princípio de valência geral, para o proprietário, quando do exercício de seu direito, abortando os fins anti-sociais ou não sociais. [grifo nosso].

Segundo Eros Roberto Grau (2005, p. 234/235), há dos tipos de propriedades: a) a propriedade com função individual; e b) a propriedade com função social. A primeira é justificada como modo de proteger o indivíduo e sua família, ou como forma de prover à sua subsistência. Estas são aquelas propriedade previstas no art. 185, I, que define como insuscetível de desapropriação para a reforma agrária (mas não por razões de utilidade

pública ou por outro motivo de interesse social) a pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra.

Ademais, para Eros Roberto Grau (2005, p. 247), a propriedade que atenderá a sua função social é apenas grande propriedade, detentora de bens de produção:

À propriedade dotada de função individual respeita o art. 5º, XXII do texto constitucional, de outra parte, a “propriedade que atenderá a sua função social”, a que faz alusão o inciso seguinte – XIII – **só pode ser aquela que exceda o padrão qualificador da propriedade como dotada de função individual.**

A propriedade com função social é aquela que incide sobre a propriedade dos bens de produção postos em dinamismo, como explicada por Eros Roberto Grau (2005, p. 225), a partir da lição Giovanni Coco:

[...] a moderna legislação econômica considera **a disciplina da propriedade como elemento que se insere no processo produtivo, ao qual converge um feixe de outros interesses que concorrem com aqueles do proprietário e, de modo diverso, o condicionam e por ele são condicionados.** Esse novo tratamento normativo respeita unicamente aos bens de produção, dado que o ciclo da propriedade dos bens de consumo se esgota na sua própria fruição. Apenas em relação aos bens de produção se pode colocar o problema do conflito entre propriedade e trabalho e do binômio propriedade-empresa. Esse novo direito – nova legislação – implica prospecção de uma nova fase (um aspecto, um perfil) do direito de propriedade, diversa e distinta da tradicional: **a fase dinâmica.**

Aí, incidindo pronunciadamente sobre a propriedade dos bens de produção, é que se realiza a **função social da propriedade.** Por isso se expressa, em regra, já que **os bens de produção são postos em dinamismo,** no capitalismo, **em regime de empresa, como função social da empresa.** Por isso, também, é que – como enfatiza Fábio Konder Comparato – já não é ela um poder-dever do proprietário, mas do controlador.

Essa propriedade, segundo Eros Roberto Grau, seria dotada de função social, sendo justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função. Busca, então, explicar a ideia de função social como **função impulsiva** de comportamentos positivos ao titular da propriedade da seguinte forma:

Lodovico Barassi (Proprietà e Comproprietà, p. 281 e ss.), analisando a Constituição italiana sustenta que a função social transforma a propriedade em um verdadeiro direito-dever, devendo ser entendida como **função impulsiva.** Perlingieri (introduzione alla problematica della “proprietà”, p. 45), por outro lado, desde a consideração do disposto no art. 44 da Constituição Italiana, tem que o proprietário, em determinados casos, é obrigado a empreender certas atividades produtivas quanto aos bens de sua propriedade. Daí a figura do **proprietário-empresendedor**, do proprietário que tem a obrigação juridicamente relevante de utilizar, do ponto de vista econômico, a sua propriedade dos bens de produção, compreendida como

função social, representa um poder-dever de organizar, explorar e dispor. Estão esses autores a reportar-se precisamente à **fase dinâmica da propriedade, especialmente à propriedade dos bens de produção. É nesse nível que o princípio da função social da propriedade fluentemente realiza a imposição de comportamentos positivos ao titular da propriedade.** E nesse nível, **dinâmico**, desponta a propriedade dos bens de produção, nitidamente, como propriedade em regime jurídico de empresa. Isso não significa, de toda sorte, que o princípio da função social da propriedade apenas se realiza, em concreção, de modo ativo, quando aplicado à propriedade empresarial. [...]. [grifo nosso].

Imprescindível destacar a argumentação de Perlingieri, *apud* Eros Roberto Grau (2005, p. 240), que vincula a tese da propriedade à teoria da iniciativa econômica:

[...] Note-se que Perlingiere, ao enunciar a tese do proprietário-empREENDEDOR, está a refletir, precisamente, sobre a empresa, significativamente afirmando que a teoria da propriedade não pode ser construída independentemente da teoria da iniciativa econômica. [...]

É possível entender que a função econômica se constituiu, então, como um principal elemento da função social, uma vez que a propriedade sairia de um momento estático para um dinâmico, inserido no processo produtivo, em que orbita um feixe de outros interesses pertinentes a função social plena. Atingida esta obrigação de empreender atividades produtivas, a propriedade alcançaria grau basilar da função social, ou no entendimento de Eros Roberto Grau (2005, p. 247): “*À propriedade-função social, que diretamente importa à ordem econômica – propriedade de bens de produção – respeita o princípio inscrito no art. 170, III.*”

Ora, se a propriedade de bens de produção é capaz de produzir outros bens é a que importa à ordem econômica, ou seja, atende ao fim da ordem econômica, em especial ao art. 170, III da Constituição (função social da propriedade), deve-se considerar tal função como dever primeiro, em referência ao fim da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, especialmente em relação ao art. 186 da Carta de 1988.

Se de um lado o proprietário, como detentor da grande propriedade (de bens de produção), deve atender os ditames da ordem econômica (art. 170, III), com inúmeras obrigações provenientes de contratos de financiamentos, de compra de insumos, de comercialização de produtos e de obrigações tributárias; por outro lado, deve cumprir as obrigações trabalhistas com seus empregados, fazer uso adequado dos recursos naturais e exercer atividade que promova o seu próprio bem estar e de seus colaboradores (art. 186). A norma contida no art. 185, II seria indicadora de que a propriedade-empREENDEDORA apresenta-



se em estado dinâmico, ativo, de que se está produzindo outros bens e de que, pelo menos, se está cumprindo sua função primordial de produzir outros bens, com apoio de empregados.

A diretriz do parágrafo único do art. 185 possibilita a propriedade-empREENDEDORA, que alcançou a fase produtiva ou dinâmica, possa atingir a função social em sua plenitude, mediante o chamando tratamento especial, concluindo um ciclo iniciado no contexto da ordem econômica, de produzir outros bens para a sociedade.

Celso Ribeiro Bastos, *apud* Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 252), comenta a que o uso econômico como imprescindível para existência da propriedade moderna:

“[...] parece ser uma característica do direito de propriedade moderno o estar determinado pelo uso econômico da coisa” “é como se a propriedade se apagasse quando a utilização econômica desaparece.”

Ressalta-se que a propriedade-empREENDEDORA produtiva (ou propriedade dinâmica denominada por Eros Grau) está engendrada no parágrafo único do art. 185 da Constituição, de maneira a dar fluência ao princípio da função social plena. É um sistema, em que a propriedade se insere, primeiramente, num processo produtivo pré-existente, gerando empregos, tributos, desenvolvimento e divisas para o país, e sucessivamente, procede a ajustes no modo de produzir, de acordo com demandas de natureza social e ambiental. Trata-se de um processo, em que a diretriz do parágrafo único do art. 185 exerce **função indutiva** de comportamentos positivos ao titular da propriedade.

Nesse contexto, afasta-se, aqui, qualquer atividade meramente especulativa, como bem comenta Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 242):

A aplicação de um certo capital em dinheiro para produzir fruto civil, a despeito da condenação histórica, é legítima, se dentro de certos limites, **cumprindo uma função econômica e também social, pela geração de impostos, empregos, pelo fomento ao comércio e à indústria.** Contudo, a acumulação da propriedade imóvel, no sentido de capitalização, para formação de banco de imóveis (ou terras), tratando o solo (vazio ou com suas acessões) como mercadoria, aguardando a sua valorização, à custa do Poder Público (*rectius* da comunidade), pelo implemento de equipamentos, tais como asfalto, ampliação de acessos, eletrificação, instalações de água, esgoto, telefonia etc., possíveis tanto na propriedade urbana como na rural, é inatividade que não se pode admitir.

Além do que, são comuns situações em que a propriedade não descumpre um dos requisitos da função social, mas o proprietário demonstra adotar medidas para tornar

seu imóvel produtivo, conservar o meio ambiente, cumprir com suas obrigações trabalhistas e cuidar do bem-estar próprio e de seus colaboradores – empregados. Em tais casos, deve-se dar oportunidade para que o proprietário cumpra a função social plena de sua propriedade. É esta a essência primordial do parágrafo único do art. 185 da Constituição.

Destaca-se, por exemplo, circunstância em que um proprietário é possuidor de uma proposta de financiamento para execução de projeto agropecuário, assinado por responsável técnico, devidamente credenciado junto ao Conselho Regional de Engenharia Arquitetura e Agronomia (CREA). Verifica-se que mesmo sendo momentaneamente não-produtiva, a propriedade possui todas as condições para se tornar produtiva. É a regra do art. 7º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.<sup>34</sup> Assim, destaca-se parte da emenda do seguinte precedente:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. PEDIDO CAUTELAR NO SENTIDO DE OBSTAR O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EXPROPRIATÓRIO E MANUTENÇÃO DA AGRAVANTE NA POSSE DO IMÓVEL ATÉ O JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO DECLARATÓRIA. DIVERGÊNCIA ACERCA DA CLASSIFICAÇÃO DO IMÓVEL. PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DO PEDIDO CAUTELAR. [...] 3. No caso em apreço, das alegações da parte agravante, restou comprovado nos autos que: [...] d) pelo documento de fl. 142, o INCRA oficia ao CREA para o fim de certificar se existe projeto legalmente aprovado por aquele órgão, caso em que o CREA (fl.198) informa constar daquele Conselho confirmação de Projeto Técnico elaborado, ressaltando, contudo no que se refere a questionada legalidade da aprovação do projeto, que tal atividade não é inerente ao Conselho; e) existência de Projeto Técnico de recuperação, renovação e exploração de pastagens plantadas tecnicamente conduzidas, elaborado em dezembro de 2006 (fls. 227/2390) - muito embora, não haja nos autos, confirmação, nos termos questionados pelo INCRA, de que referido Projeto atende aos requisitos do art. 7º, da Lei nº 8.629/93, de modo a inviabilizar o procedimento expropriatório; f) outros dois Projetos Técnicos referentes a viabilidade técnica para plantio da cultura de cana-de-açúcar (fls. 443/528) e a implantação de**

<sup>34</sup> Art. 7º Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001). [grifo nosso].

Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

**Unidade Industrial para fabricação de álcool hidratado e energia elétrica (fls. 530/594); g) impugnação técnica (fls.300/397), de Engenheiro Agrônomo contratado pelo particular, do laudo Agrônômico elaborado pelo INCRA, onde se conclui (fls. 332/333), dentre outras, pela fixação do GUT em 100% e do GEE em 202,59%; g) proposta de financiamento (fls. 668/671) para fins de viabilizar a execução do (s) projetos elaborados"; [...]** 6. Presente o *fumus boni juris* a embasar o pedido cautelarmente deduzido na Ação Declaratória. No mesmo sentido, presente na hipótese, o *periculum in mora* diante da iminente possibilidade de se dar continuidade ao processo expropriatório sem que antes seja resolvida a questão atinente à classificação do imóvel. 7. Parecer do Ministério Público Federal que opina pelo provimento do agravo. 8. Não havendo qualquer modificação na situação fática e jurídica capaz de alterar as razões de convencimento esposadas na decisão monocrática que concedo o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal requerida, deve esta ser mantida, não havendo o que reconsiderar. 9. Agravo de Instrumento provido. (AG 200905000503775, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 - Primeira Turma, 14/10/2010). [grifo nosso].

De forma semelhante, visualiza-se a hipótese de eventual descumprimento da legislação ambiental, sendo corrigido ou reparado, mediante, por exemplo, o estabelecimento de termos de ajuste de conduta. Nesse sentido, destacam-se os seguintes casos, entre outros:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. **TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTE DE CONDUTA**. MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE. **RESERVA LEGAL. AVERBAÇÃO APÓS A VISTORIA**. ÁREA NÃO APROVEITÁVEL. GRAU DE UTILIZAÇÃO DA TERRA. REVISÃO DOS CÁLCULOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS PROPRIETÁRIOS. **1. Na data da vistoria do imóvel, já existia o Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, visando a averbação da área de reserva legal.** A não consideração dessa área violou direito líquido e certo dos impetrantes concernente à classificação de sua propriedade. Agiu bem o MM. Juiz a quo, ao conceder a segurança. 2. Apelo e remessa improvidos. (AMS 200335000208442, Desembargador Federal Hilton Queiroz, TRF1 - QUARTA TURMA, 12/08/2005)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE. ÁREA DE RESERVA LEGAL. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS POSTERIOR À VISTORIA ADMINISTRATIVA. **1. A averbação da área de reserva legal, ainda que posterior à vistoria administrativa, retratando situação fática preexistente**, qual seja, a efetiva preservação ambiental, enseja o seu reconhecimento para efeito de análise da produtividade do imóvel. No caso, não se está considerando fração ideal, mas sim real, prevalecendo as condições aferidas ao tempo do exame judicial. 2. A propriedade produtiva, que, ademais, **cumpra sua função social respeitando e preservando o meio ambiente, na forma dos arts, 185, I c/c 186, I e II da CF/88, merece tratamento especial e não se sujeita à desapropriação-sanção**. 3. A confirmação da existência de reserva legal é suficiente para que seja

considerada no cálculo do Grau de Utilização da Terra - GUT, ainda que essa área não esteja devidamente averbada. Precedentes desta Corte Regional Federal. 4. Sentença mantida. 5. Apelação e remessa oficial improvidas. (AC 200438000066103, JUÍZA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO (CONV.), TRF1 - QUARTA TURMA, 26/11/2010).

Ainda em relação ao gradual comprimento da função social, há que se anotar a questão da restrição ao direito de propriedade e o princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade, razoabilidade) trazida por Gilmar Ferreira Mendes (2011, p. 384), a partir da doutrina e jurisprudência alemãs:

**A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.** Essa nova orientação, que permitiu converter o *princípio da reserva legal* (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a necessidade de sua (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*). Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito*).

**Consoante firme jurisprudência da Corte Constitucional alemã, a definição do conteúdo e a imposição de limitações ao direito de propriedade hão de observado o princípio da proporcionalidade. Segundo esse entendimento, o legislador está obrigado a concretizar um modelo social fundado, de um lado, no reconhecimento da propriedade privada e, de outro, no princípio da função social.** É ilustrativa, a propósito, a decisão na qual a Corte Constitucional deixou assente que, “no âmbito da regulação da ordem privada, nos termos do art. 14, II, da Lei Fundamental, deve o legislador contemplar, igualmente, os dois elementos que estão numa relação dialética – a liberdade constitucionalmente assegurada e o princípio da função social da propriedade –, cumprindo-lhe a tarefa de assegurar uma relação equilibrada entre esses dois elementos dentro da ordem jurídica”.

Entende, portanto, que a Corte Constitucional que a Constituição autoriza o legislador a concretizar o princípio da função social. **Ele não deve restringir a liberdade além do estritamente necessário; não deve todavia descuidar-se também da concretização da função social da propriedade.** [...]. [grifo nosso].

A diretriz programática contida o parágrafo único do art. 185 da Constituição, exposta nessas poucas linhas, se coaduna com os ensinamentos de Konrad Hesse, que asseverava que a Constituição tem que dialogar com a realidade, dotando-a de

força normativa, para que seja concreta, real. De acordo com Konrad Hesse (1991, p. 15 e 19), traduzido por Gilmar Ferreira Mendes:

**A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade.** A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. [...] (p. 15) [grifo nosso]

Mas, a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente (*Individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. **A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem.** Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só a vontade de poder (*Wille zur macht*), mas também a **vontade de Constituição** (*Wille zur verfassung*). [grifo nosso].

Entende-se que a norma do parágrafo único do art. 185 da Constituição pode harmonizar os artigos da política agrícola e fundiária, com os pensamentos de Peter Häberle, sintetizados por Manoel Jorge e Silva Neto (2006, p. 93/94):

Dita forma de compreender a constituição parte da idéia de que **a norma não é algo perfeito e acabado**, senão simplesmente “pura possibilidade jurídica”; tal possibilidade, contudo, **apenas pode vir a ser conhecida mediante a confrontação do plexo normativo com a própria realidade.**

O pensamento possibilista visa, segundo Häberle, a descoberta dos meios para conservar e recriar continuamente condições de liberdade para todos indivíduos com vistas à consecução de justo e razoável equilíbrio de interesses, bem assim para proteger a constituição do passar do tempo. Enquanto o pensamento realista impede a absorção do ser humano pela pura utopia, o possibilismo filosófico (amparado no racionalismo crítico) se dirige para um meio idôneo destinado a encontrar todo o potencial inovador ínsito às normas jurídicas. Consubstanciado na **triade “realidade-possibilidade-necessidades”**, em que os anteditos fatores produzem relação de concorrência e, concomitantemente, de cooperação, o problema jurídico que se coloca para o pensamento possibilista não é outro senão o de encontrar a “dose certa” de cada um dos componentes da relação triádica, cumprindo ao processo de interpretação da norma constitucional nele baseado buscar indispensável harmonização.

Coloca-se o parágrafo único do art. 185 como diretriz para que a

propriedade produtiva possa cumprir a função social plena. Tal norma é a que possibilita a maior efetividade para concretização da vontade da Constituição, na medida tem como finalidade primordial a obtenção da função social integral. Considera-se que tal interpretação está resguardada pelo princípio da máxima efetividade, desenvolvido por Canotilho. Nesses termos, cabe o destaque de Paulo Gustavo Gonet Branco (2011, p. 108):

Canotilho junta ao catálogo de pautas de interpretação o que chama de princípio da máxima efetividade. Atribui-lhe a seguinte formulação; “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê.

A admissibilidade de gradual realização das condições da função social é possível, considerando-se os princípios da razoabilidade, da máxima efetividade, da adequação e preservação do empreendimento agrícola, que potencialize e estimule a sua função social.

## CONCLUSÃO

Existem duas correntes interpretativas bem caracterizadas quanto aos imóveis insuscetíveis de desapropriação-sanção para fins de reforma agrária, no que concerne a condição de propriedade produtiva, prevista no art. 185, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

A primeira corrente é a que, sempre avocando interpretação sistemática da Constituição Federal, entende que a qualificação de produtiva, como função exclusivamente econômica, é passível de desapropriação-sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da Constituição, na medida em que descumpra quaisquer dos outros requisitos da função social do art. 186, a saber: II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Defende que no conceito da função social está contido o conceito da produtividade, especialmente, no inciso I do art. 186 da Constituição: “aproveitamento racional e adequado”.

Considera inadmissível que a proibição de desapropriação, expressa no art. 185, II, da Constituição, possa abrigar propriedade produtiva, que desenvolva suas atividades praticando ilícitos, seja na esfera ambiental, seja na trabalhista. Assim, a atividade produtiva abusiva ou contrária ao direito se submete à determinação de desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição.

Para a referida corrente, a função social condiciona o exercício do direito de propriedade, e ela só é atendida quando o titular do domínio cumprir as quatro obrigações do art. 186 da Constituição. Então, a propriedade insuscetível de desapropriação é a que cumpre integralmente os requisitos da função social. Este pensamento é corroborado com os votos da ADI 2213-MC e do MS 22.164-0 SP, ambos do Ministro Celso Mello.

A segunda corrente, também conhecida como autonomista da produtividade, sustenta que a propriedade uma vez caracteriza como produtiva, esteja ou não cumprindo a sua função social, é insuscetível de desapropriação para fins da reforma agrária.

Segundo a corrente autonomista, o eventual descumprimento pela propriedade produtiva de qualquer dos requisitos do art. 186 da Constituição não podem ser

elevados à condição de justificativa para a desapropriação-sanção. Em caso de ilícito tais propriedades estariam sujeitas a outras sanções e penalidades específicas, previstas no ordenamento brasileiro.

Para a corrente autonomista, admitir que a propriedade produtiva pode ser desapropriada, se não cumprir a sua função social, é dar-lhe tratamento idêntico ao dispensado as propriedades improdutivas, tornando letra morta o inciso II do artigo 185.

A citada corrente asseverar que a proibição da desapropriação da propriedade produtiva, para fins da reforma agrária, com pagamento da indenização mediante título da dívida agrária é absoluta.

Admite, todavia, a possibilidade a desapropriação de propriedade rural, ainda que produtiva, com fulcro no disposto no art. 5º, XXIV, da Constituição, ou seja, a desapropriação ordinária por necessidade ou utilidade pública, e interesse social, a exigir indenização prévia integralmente em dinheiro. Trata-se da aplicação da premissa que o direito de propriedade não é absoluto.

Nesses termos, frisa-se o entendimento do STF, MS 22.193, Rel. Min. Maurício Corrêa, em que caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção por interesse social para fins de reforma agrária em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do art. 5º, da Constituição Federal, mediante ‘justa e prévia’ indenização.

Partindo das duas principais vertentes da exceção de desapropriação para fins de reforma agrária pelo critério da produtividade, entende-se que seja possível ter uma visão por outro prisma, ou construir um caminho diferenciado, a partir da eficácia e aplicabilidade do parágrafo único do art. 185 da Constituição Federal, senão vejamos.

O parágrafo único do art. 185, pelos critérios de José Afonso da Silva, se caracteriza como norma constitucional de eficácia limitada de caráter programático, ou seja, faz-se necessária legislação integradora para que tenha eficácia plena.

Em que pese parte da doutrina afirmar que tal dispositivo ter sido regulamentado pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, não se observa, qualquer menção, conceito ou característica ao denominado “tratamento especial” à propriedade



produtiva. Entende-se, portanto, que a norma programática do parágrafo único do art. 185 da Constituição não se encontra regulamentada por lei.

É imprescindível destacar, também, que tal preceito constitucional de tratamento especial à propriedade produtiva tem sido interpretado de várias formas pela doutrina, entre as quais: a) sanção premial, que se constituiria num regime jurídico mais benéfico; b) favores legais, entre os quais: fiscais, creditícios etc; e c) entraves para verificação se a propriedade cumpre ou não a função social.

Acredita-se, todavia, que nenhum dos entendimentos acima descritos consegue dispor uma definição e finalidade mais próxima da vontade da Constituição e que dê maior efetividade à norma programática em tela.

Assim, entende-se que o dito tratamento especial se refere a uma diretriz constitucional mais importante, em que uma vez comprovada a qualificação de produtiva do imóvel – insuscetível de desapropriação para fins da reforma agrária, consoante imperativo do art. 185, II – este terá oportunidade para, estando cumprindo parcialmente a função social, alcançar a função social plena.

Nesse sentido, a produtividade pode ser considerada como elemento principal da função social da propriedade rural, seria, a priori, a propriedade idealizada por Léon Duguit. Entretanto, como não basta, atualmente, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio, ter-se-ia a norma do parágrafo do art. 185 da Constituição como promotora, indutora, da função social plena, estabelecendo prazo e condições.

Visualiza-se, assim, que o tratamento especial à propriedade produtiva se transforma em instrumento concretizador da função social plena. A finalidade primordial seria atingir a integralidade dos requisitos da função social, pois a função social é um processo, muitas vezes mutante, pois o quê foi apenas uma função de uso tornou-se multifuncional ao longo dos anos, agregando a função trabalhista, a função de bem-estar, e mais recentemente, a função ambiental.

Trata-se da observância, em especial, dos princípios da proporcionalidade e da máxima efetividade ao plano constitucional. O que se delineia é o alcance do primado da função social, mesmo que se tenha que dar em etapas, pois não são raros os casos em que

fatores alheios à vontade do titular do imóvel interferem no cumprimento imediato ou instantâneo de todos os requisitos da função social.

Visualizar-se que o parágrafo único do art. 185 é capaz de dar a máxima efetividade à diretriz constitucional, sendo elo entre os imóveis produtivos e o princípio da função social. Pensa-se tal dispositivo como um traçado regulador que conduza, de forma racional, à função social plena. Por outro lado, negar o aludido tratamento especial à propriedade produtiva é estabelecer um escudo para a mera desapropriação.

O tratamento especial à propriedade produtiva pode se constituir em mecanismo que tenha a finalidade de prevenir, restaurar, reparar, retornar ao *statu quo ante* do dano, bem como promover e induzir a função social plena, à semelhança de vários institutos já existentes em nosso ordenamento, entre os quais:

- a) § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1995, que autoriza a realização de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o infrator e a sociedade;
- b) art. 18 da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), que prevê a participação do Poder Público Federal no florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente;
- c) art. 44 da Lei nº 4.771/1965, o qual possibilita ao proprietário rural cumprir integralmente a obrigação de manutenção de reserva legal do imóvel, prevista no art. 16 da lei, de várias formas: I - recomposição da reserva legal; II - regeneração natural da reserva legal; e III - compensação da reserva legal por outra área equivalente;
- d) arts. 99 a 104 da Lei nº 8.171/1991, que determinam que as medidas de recomposição, reposição florestas, preservação do solo e sua cobertura, devem ser realizadas de forma particionada entre os proprietários rurais e o poder público.
- e) Decreto nº 7.029/2009 (Programa Mais Ambiente), que institui a Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, cuja gênese legislativa é a Lei nº 10.683, de 2003, art. 27, inciso XV, alíneas “c” e “d”, da Lei nº:
  - c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; d) políticas para integração do meio ambiente e produção;

- f) Resolução CONAMA N° 429/2011, que prevê, em seu art. 8º, que a recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de reserva legal é elegível para obtenção de incentivos econômicos pertinentes à proteção, à conservação e ao uso sustentável;
- g) o substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30, de 2011, “Novo Código Florestal”, aprovado pelas Comissões CCT e CRA do Senado Federal, estabelece a regularização ambiental, consoante arts. 51 e 52, mediante a implantação de Programas de Regularização Ambiental (PRA’s) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos da Lei. O proprietário ou possuidor do imóvel, devidamente cadastrado, será convocado para assinar o Termo de Adesão e Compromisso (TAC) ao PRA, que constituirá título executivo extrajudicial. A efetiva regularização do imóvel rural enseja a extinção da punibilidade; e
- h) o art. 187 da Constituição Federal como direito público subjetivo dos produtores rurais para o cumprimento da função social plena.

Sem desconsiderar o pressuposto hermenêutico-constitucional de que a Constituição é a norma superior em qualquer ocasião, é possível concluir que os termos de ajustamento de conduta, a lista suja, e a própria ação civil pública, ao promoverem a reparação dos danos, se constituem como institutos promotores do cumprimento dos dispositivos do art. 186, incisos II, III, IV, ou seja, da função ambiental, trabalhista e de bem-estar. Trata-se, implicitamente, de situação abrigada pela inteligência do parágrafo único do art. 185 da Constituição. É, em síntese, mais uma forma de adequação e permissão para que a propriedade produtiva possa se regularizar e cumprir a função social plena.

A materialidade do binômio produtividade e utilização ótima dos fatores de produção passa pelo reconhecimento do direito público subjetivo dos produtores e proprietários rurais, contido na norma constitucional do art. 187, regulamentado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, combinado com a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, que se vincula ao art. 185, principalmente ao parágrafo único, a qual se harmoniza com os dispositivos do art. 186.

A diretriz programática contida o parágrafo único do art. 185 da Constituição se coaduna com os ensinamentos de Konrad Hesse, pois a Constituição tem que dialogar com a realidade, dotando-a de força normativa, para que seja concreta e efetiva. Trata-se da conformação do mencionado parágrafo com a realidade cambiante para que o mesmo tenha máxima efetividade.

Dessa forma, acredita-se na viabilidade cumprimento da função social pode se proceder de forma graduada, ao longo de determinado tempo, consoante os seguintes argumentos, em síntese:

- a) aplicação do princípio da isonomia entre os proprietários urbanos e rurais, com fulcro no § 4º do art. 182 da Constituição de 1988;
- b) a propriedade-empresarial produtiva, ou propriedade dinâmica, está engendrada no parágrafo único do art. 185 da Constituição, de maneira a dar fluência ao princípio da função social plena;
- c) a norma contida no art. 185, II seria indicadora de que a propriedade-empresarial apresenta-se em estado dinâmico, ativo, de que se está produzindo outros bens e de que, pelo menos, se está cumprindo sua função primordial de produzir outros bens, com apoio de empregados;
- d) adoção do princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade, razoabilidade), para que se tenha disposição para levar as propriedades-empresariais ao cumprimento pleno da função social, dando força ativa para concretizar a vontade da Constituição; e
- e) aplicação do princípio da máxima efetividade.

Justifica-se, então, a necessidade de regulamentar o parágrafo único do art. 185 da Constituição. É inevitável o desencadeamento de um processo legislativo para dar eficácia plena ao comando constitucional.

Conclui-se, ainda, que é preciso uma revisão da regulamentação das normas constitucionais, art. 185, inciso II, e art. 186, por dois motivos.

O primeiro motivo é uma questão é sutil, mas de enorme efeito, e se constitui no fato de que a condição “propriedade produtiva” e o requisito “aproveitamento racional e adequado” da função social da propriedade rural possuírem, exatamente, os mesmos conceitos, consoante os art. 6º e 9º da Lei nº 8.629/1993, respectivamente. Em que

pese tais os conceitos estarem relacionados, o legislador, ao atribuir o mesmo conceito para os aludidos institutos, teria afrontado diretamente a Constituição Federal, fazendo incidir para os dois institutos, a aplicação, simultânea, do chamado Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE). É o que pugna a Ação Direta Inconstitucionalidade (ADI) 3865.

Independentemente do êxito da ADI 3865, haverá necessidade, em algum momento, de revisar ou redefinir o conceito de “propriedade produtiva” da Lei nº 8.629/1993, como medida de eficiência produtiva, de resultados. Será inevitável, também, reexaminar o conceito de “aproveitamento racional e adequado”, uma vez que este está mais afeto à forma ou maneira de produzir, à sustentabilidade, ao uso do imóvel de acordo com a capacidade ou aptidão do solo, ao potencial que a terra oferece, ao melhor proveito do solo, sem agredi-lo.

A segunda razão é uma questão de sustentabilidade econômico-ambiental, trata-se da inadequação do atual processo de aferição da condição de produtividade da Lei nº 8.629/1993, que cria sérias distorções, pois os atuais índices de produtividade estão alicerçados no conceito equivocado de intensificação do uso da terra.

O exame da produtividade na propriedade a partir da idéia do aproveitamento do espaço disponível para exploração da agropecuária (GUT) e em medidas de produtividade física da terra (GEE) está superado. Os citados índices perderam a capacidade de refletir o uso racional e adequado do imóvel rural, pois se constituíram em meros índices de produtividade física. É preciso repensar a Lei nº 8.629/1993 à luz dos preceitos Constitucionais.

Nesses termos, é imprescindível observar que o inciso I do art. 186 da Constituição (aproveitamento racional e adequado) tem como pré-requisitos os itens do art. 187. E de forma irrefutável, deve-se aplicar o comando do Art. 187, II, que estabelece: “os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização”. Não se pode confundir capacidade de produção com a viabilidade econômica dessa.

Eventual substituição dos atuais índices é um desafio, mas a produtividade total dos fatores se apresenta como uma das possíveis alternativas, por refletir melhor a eficiência no uso dos fatores de produção.

Diante de todo o exposto, visualiza-se uma possível revisão da regulamentação dos art. 185 e art. 186, I e II, ambos da Constituição Federal, mas considera-se imprescindível a regulamentação do parágrafo único do art. 185 Constituição, com intuito de concretizar a vontade do constituinte no que tange às propriedades produtivas. Caso haja a referida regulamentação, via legislativa, a expectativa é de que se aumente a segurança jurídica, ou que seja um ponto de equilíbrio entre o interesse social do Estado e o particular.

Por fim, espera-se que as idéias dispostas neste trabalho possam ser motivadoras de novos trabalhos acadêmicos, que a matéria requer.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Eliseu. Índice de desapropriação da terra. In: Alves, Eliseu (Ed.). *Migração rural-urbana, agricultura familiar e novas tecnologias*: coletânea de artigos revistos. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. p. 177-181.

BASTOS, Celso Ribeiro. Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, v. 7, 2000. 620 p.

BESSA, Leonardo Roscoe. Ação coletiva. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.); MARQUES, Cláudia Lima (Coord.); BESSA, Leonardo Roscoe (Coord.). *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 380-411.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Noções Introdutórias. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.); BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Coord.). *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 45 – 112.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. *Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. *Decreto 7.029, de 10 de dezembro de 2009*. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado Programa Mais Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2004. *Diário Oficial União*. Brasília, 19 de outubro de 2004, p. 2.

BRASIL. *Instrução Normativa Nº 11, de 04 de abril de 2003*. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra -GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=7](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=297&Itemid=136&limitstart=7)>. Acesso em: 07 set. 2011.

BRASIL. *Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 28 set. 2010.

BRASIL. *Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)> . Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. *Lei Nº 4.471, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)>. Acesso em: 31 mai. 2011.

BRASIL. *Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. *Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 31 maio 2011.

BRASIL. *Lei Nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. *Lei Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Combate ao trabalho escravo: termo de Cooperação do Trabalho Escravo*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2AAC72DA5C89/termo.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Portaria do MTE cria cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/trab\\_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm)>. Acesso em: 16 maio 2011.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Atuação na área civil: Procuradoria Geral da República*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao/atuacao-na-area-civil/?searchterm=tac>>. Acesso em: 06 de maio 2011.

BRASIL. *Portaria Interministerial Nº 2, de 12 de maio de 2011*. Enuncia regras sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo e revoga a Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012FFA7DD87E4E75/p\\_20110512\\_2.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012FFA7DD87E4E75/p_20110512_2.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2011.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional Nº 438-C, de 2001*. Dá nova redação ao artigo 243 da Constituição Federal. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=36162](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=36162)>. Acesso em: 27 mai. 2011.



BRASIL. *Resolução Banco Central Nº 3.876, 22 de junho de 2010*. Veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas que estão inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2010. Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=110054668>>. Acesso em: 26 maio 2011.

BRASIL. *Resolução CONAMA nº 429, de 28 de fevereiro de 2011*. Dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente - APPs. Brasília, 2011.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=644>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

BRASIL. Senado Federal. *Substitutivo ao do Projeto de Lei de Câmara (PLC) nº 30, de 2011*.

Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nº 6.938... Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/98407.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n. 82.911 - MG (2007/0109542-7)*.

Impetrante: Moacyr Ferreira Filho. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Brasília, 5 de maio de 2009. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=878982&sReg=200701095427&sData=20090615&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=878982&sReg=200701095427&sData=20090615&formato=PDF)>. Acesso em: 07 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Habeas Corpus n. 88.383-SP (2007/0181839-6)*. Impetrante: Lucas Dos Santos Faria e Outro. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado De São Paulo. Relator: Ministro Felix Ficher. Brasília, 17 de dezembro de 2007. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3616851&sReg=200701818396&sData=20080218&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3616851&sReg=200701818396&sData=20080218&sTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 07 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Mandado de Segurança n. 10.116 - DF (2004/0163855-1)*. Impetrante: Ari Giongo. Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Relator: Luiz Fux. Brasília, 22 de novembro de 2006. Disponível em: <

[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=663980&sReg=200401638551&sData=20061218&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sSeq=663980&sReg=200401638551&sData=20061218&formato=PDF)> Acesso em: 07 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Recurso Especial n. 166.592-MG (199800164987)*. Recorrentes: Valdemar Lorenzet e cônjuge. Recorrido: Banco do Estado de Minas Gerais S/A (BEMGE). Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Brasília, 7 de maio de 1998. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num\\_registro=199800164987&dt\\_publicacao=22-06-1998&cod\\_tipo\\_documento=>](https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/ita/abreDocumento.jsp?num_registro=199800164987&dt_publicacao=22-06-1998&cod_tipo_documento=>)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Recurso Especial n. 80.2060-RS (2005/0201062-8)*. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Lia Schardong. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de dezembro de 2009. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=8303623&sReg=200502010628&sData=20100222&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=8303623&sReg=200502010628&sData=20100222&sTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 07 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Recurso Especial n. 932.859-GO* (2007/0053934-5). Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: José de Resende e Cônjuge. Relator: Ministra Denise Arruda. Brasília, 20 de novembro de 2009. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4398798&sReg=200700539345&sData=20090209&sTipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4398798&sReg=200700539345&sData=20090209&sTipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 07 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo N° 626*. Desapropriação: interesse social e reforma agrária 1. Brasília: 9 a 13 de maio, 2011. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo626.htm>>. Acesso em: 17 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Informativo N° 626*. Desapropriação: interesse social e reforma agrária 2. Brasília: 9 a 13 de maio, 2011. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo626.htm>>. Acesso em: 17 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3865*. Requerente: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Requerente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 1º de março de 2007. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2495620>>. Acesso em: 12 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Decisão Monocrática*. Agravo de Instrumento. n. 547758 RS. Relator: Ministro Celso de Mello. *Diário da Justiça da União*, Brasília, 22 de junho de 2005. Disponível em:<  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28547758%2E%2E%2E+OU+547758%2EDMS%2E%29%28%28CELSO+DE+MELLO%29%2E%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENPRO%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Mandado de Segurança n. 22022 ES*. Impetrante: Hamilton Queiroz de Oliveira e Outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 07 de outubro de 1994. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85657>> Acesso em: 12 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Mandado de Segurança n. 22193-3 SP*. Impetrante: Maria Tereinha Oriente Rodrigues de Moraes. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Ilmar Galvão. Relator p/ acórdão: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 21 de março de 1996. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85698>>. Acesso em: 12 set.2010.

\_\_\_\_\_. *Mandado de Segurança n° 22.164-0 SP*. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 12 set. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação Civil* Nº 200438000066103. Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Apelado: Leopoldo da Costa Marinho. Relator: Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes. Relatora: Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho (Convidada). Brasília, 26 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=200438000066103>>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Apelação Criminal* Nº 0002598-07 (200637000027196) - MA. Apelante: Justiça Pública. Apelados: José Raimundo de Sousa Carvalho e outros. Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz. Brasília, 22 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=200637000027196>>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Apelação em Mandado de Segurança* Nº 200335000208442. Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Apelado: Nidion Albernaz e Cômjuge. Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz. Brasília, 13 de junho de 2005. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=200335000208442>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Habeas Corpus* Nº 39573-MS (201003000029819). Impetrante: Nelson Donadel. Impetrado: Juízo Federal da 1 Vara de Navirai 6ª SSJ MS. Relator: Desembargador Federal Vesna Kolmax. São Paulo, 30 de março de 2010. Disponível em: <[http://diario.trf3.jus.br/visualiza\\_documento\\_jud\\_proc.php?&reload=false&processo15=201003000029819&data=14.04.2010](http://diario.trf3.jus.br/visualiza_documento_jud_proc.php?&reload=false&processo15=201003000029819&data=14.04.2010)>. Acesso em: 10 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *Habeas Corpus* Nº 39574-MS (201003000029820). Impetrante: Ataíde Capistrano Freitas. Impetrado: Juízo Federal da 1 Vara de Navirai 6ª SSJ MS. Relator: Desembargador Federal Vesna Kolmax. São Paulo, 30 de março de 2010. Disponível em: <<http://proc-eletronico.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/607407>>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Civil* Nº 9104185862. Relator: Desembargador Federal Luiza Dias Cassales. *Diário da Justiça Federal*, Porto Alegre, 24 de março de 1999. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 10 set. 2011.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Agravo de Instrumento* Nº 111463-PB (0017126-38.2010.4.05.0000). Agravante: Paulo Roberto Jacques Coutinho Filho. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Relator: Desembargadora Federal Margarida Cantarelli. Recife, 08 de fevereiro de 2011. Disponível em: <[http://www.trf5.jus.br/archive/2011/02/00171263820104050000\\_20110217\\_3760457.pdf](http://www.trf5.jus.br/archive/2011/02/00171263820104050000_20110217_3760457.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Agravo de Instrumento* Nº 98192-SE (2009.05.00.050377-5). Agravante: RAIMUNDO Juliano Souto Santos. Agravado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Relator: Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira. Recife, 07 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.trf5.jus.br/archive/2010/10/200905000503775\\_20101014\\_3160336.pdf](http://www.trf5.jus.br/archive/2010/10/200905000503775_20101014_3160336.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Recurso de Revista* Nº . 178000-13.2003.5.08.0117 Relator: Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho. Brasília, 27 de agosto de 2010.

Disponível em:

<[https://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=RR - 178000-13.2003.5.08.0117&base=acordao&rowid=AAANGhAAFAAAH56AAE&dataPublicacao=27/08/2010&query=>](https://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=RR-178000-13.2003.5.08.0117&base=acordao&rowid=AAANGhAAFAAAH56AAE&dataPublicacao=27/08/2010&query=>)>. Acesso em: 10 maio 2011.

BURGER, A. *agricultura brasileira e reforma agrária: uma visão macroeconômica*. Guaíba, RS: Agropecuária. 1999, 74 p.

COELHO, Inocêncio Mártires. Princípios da ordem econômica e financeira. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.); COELHO, Inocêncio Mártires (Coord.); BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Coord.). *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1405 – 1413.

COMUNIDADE EUROPEIA. Versão compilada do tratado que institui a Comunidade Européia Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 325. 24.12.2002. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_PT.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_PT.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2011.

DIREITOS HUMANOS. A escravidão que precisa ser abolida. *Em Discussão*: revista de audiências públicas do Senado Federal. Brasília: maio, v. 2, n. 7, 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, 664p.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 532 p.

GONÇALVES, Leonardo Ramos. O alcance do termo de ajustamento de conduta: Infrações trabalhistas pretéritas constatadas pela SRTE. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 83, dez. 2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8780](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8780)>. Acesso em: 06 maio 2011.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação: doutrina e prática*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 390 p.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.34p.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Saraiva, 1997. 220 p.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários e função social*. Curitiba: Juruá, 2001. 182 p.

MEDEIROS, Xisto Tiago de. O dano moral coletivo e sua reparação nas relações de trabalho. *Revista da Escola Da Magistratura Trabalhista da Paraíba*, João Pessoa, v. 2, n. 2, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.amatra13.org.br/arquivos/revista/2.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

MELLO, Cláudio Ari. Os direitos fundamentais sociais e o conceito de direito subjetivo. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, n. 56, p. 105-138, set./dez. 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, Olindo Herculano de. *Perfil da propriedade contemporânea*. Brasília, DF, 2009. 517 p. Tese (Doutorado). Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2007. 789 p.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. 428 p.

MORAES, Luís Carlos Silva de. *Código florestal comentado*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 593 p.

NOBRE JÚNIOR, Edilson. *Desapropriação para fins de reforma agrária*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006. 258 p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção Nº 105*, 5 de junho de 1957. Convenção relativa a abolição do trabalho forçado. Genebra, 1957. Disponível em: <[http://www.ilo.org.br/info/download/conv\\_105.pdf](http://www.ilo.org.br/info/download/conv_105.pdf)>. Acesso em: 25 maio. 2011.

\_\_\_\_\_. *Convenção Nº 29*, 10 de junho de 1930. Convenção sobre trabalho forçado ou obrigatório. Genebra, 1930. Disponível em: <[http://www.ilo.org.br/info/download/conv\\_29.pdf](http://www.ilo.org.br/info/download/conv_29.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2011.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. Função social da terra na reforma agrária e âmbito de incidência da reforma agrária. In: PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. *Reforma agrária: um estudo jurídico*. Belém: CEJUP, 1993. 188 p.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005, 53 p.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. Amplitude do princípio da função social da propriedade no direito agrário. In: BARROSO, Lucas Abreu; MANIGLIA, Elizabeth; MIRANDA, Alcir Gursen de. *A lei agrária nova*. Curitiba: Juruá, 2006. 416 p.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, 677 p.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, 277 p.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 1023 p.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, 878 p.

STUDER, A. C. R; OLIVEIRA, A. B. *Ensaio sobre função social da propriedade no Brasil*. 2006. 22 f. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/9050-9049-1-PB.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2011.

TOLEDO, Gastão Alves. Ordem econômica e financeira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.); MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.); NASCIMENTO, Carlos Valder (Coord.). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 307 – 348.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, 464 p.